

# **Universidad Latinoamericana y Desarrollo Local Sostenible**

---

Memorias

**UCUENCA**

**Universidad Latinoamericana y  
Desarrollo Local Sostenible**

Memorias

**UCUENCA**

## Universidad Latinoamericana y Desarrollo Local Sostenible. Memorias.

©Universidad de Cuenca, 2023

**Autores:** David Acurio Páez · María Augusta Hermida · Adriana Marisol Peñaloza Bacuilima · Giannina Zamora Acosta · María Eugenia Verdugo Guamán · Nilson Patricio Araujo Flores · Byron Ernesto Vaca Barahona · Giuseppe Oswaldo Cabrera Villacís.

**Editora invitada:** Jacqueline Verdugo

---

María Augusta Hermida Palacios  
**Rectora de la Universidad de Cuenca**

**Centro Editorial UCuenca Press**

**Director:** Daniel López Zamora  
**Coordinadora Editorial:** Ángeles Martínez Donoso  
**Diseñador:** Geovanny Gavilanes Pando

Ciudadela Universitaria  
Doce de Abril y Agustín Cueva  
(+ 593 7) 4051000  
Casilla postal 01.01.168  
www.ucuenca.edu.ec

---

**Diagramación:** Hernán Patricio Contreras  
**Equipo de apoyo:** Ruth Cordero Galán

Primera edición, 2023  
Derechos de autor: CUE-005104

Tiraje: 75 ejemplares  
ISBN: 978-9978-14-525-8

Versión digital  
ISBN:978-9978-14-526-5

Catálogo: <https://editorial.ucuenca.edu.ec/>

Para la composición tipográfica de este manuscrito se usó Alegreya y Alegreya sans.

El presente libro, por su naturaleza y su fin, cuenta con el seguimiento de un equipo interno y no ha sido arbitrado por pares externos bajo el sistema doble ciego.

Octubre, 2023

Cuenca - Ecuador

# Índice

---

**Nota Editorial** .....5  
David Acurio Páez

**Universidad, desarrollo social y sostenible** .....9  
María Augusta Hermida

**Mujeres rurales y su contribución a la soberanía alimentaria**..... 15  
Adriana Marisol Peñaloza Bacuilima

**(In)justicia socioespacial y cambio climático:  
una mirada desde la narrativa espacial crítica**..... 27  
Giannina Zamora Acosta

**Malnutrición infantil y determinación social en Cuenca.  
Estudio de caso** ..... 43  
David Acurio Páez

**Calidad educativa más allá del mercantilismo:  
un ser humano en quien creemos y a quien respetamos** ..... 59  
María Eugenia Verdugo Guamán y Nilson Patricio Araujo Flores

**Acceso a la educación superior:  
garantía para la igualdad de oportunidades..... 73**  
María Augusta Hermida

**La distribución equitativa de los recursos como variable para el acceso  
a la educación superior en las universidades regionales y locales..... 83**  
Byron Ernesto Vaca Barahona y Giuseppe Oswaldo Cabrera Villacís

## Nota Editorial

---

### **David Acurio Páez**

Director General de Vinculación con la Sociedad  
Universidad de Cuenca

La Universidad de Cuenca, a través de su Dirección de Vinculación con la Sociedad y la Unión de las Universidades de América Latina y el Caribe pensaron un encuentro de alto nivel académico con la finalidad de, frente a los efectos pospandemia, dar respuesta a las acciones planteadas por la Organización de Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La Universidad de Cuenca (Ecuador) fue sede del encuentro “Universidad Latinoamericana y Desarrollo Local Sostenible” que se llevó a cabo, de manera presencial, los días 29 y 30 de septiembre de 2022. Este fue el escenario para el intercambio de experiencias de ponentes de diversos países, provincias y ciudades del Ecuador sobre el compromiso que tienen las organizaciones internacionales, instituciones de educación superior, instituciones estatales y organizaciones sociales frente a los procesos de desarrollo local sostenible. Además, este intercambio permitió aportar al Foro Regional e Iberoamericano sobre el accionar de los procesos de vinculación universitarios con respecto a: la soberanía alimentaria, la promoción de la salud, las acciones universitarias frente a los procesos de descentralización y desarrollo, el acceso a la Educación Superior, la equidad, la calidad, la educación inclusiva y las acciones por el clima.

De esta manera, la Universidad de Cuenca y la Unión de Universidades de América Latina instalaron un diálogo intenso y pertinente para proponer acciones conjuntas desde la experiencia y el pensamiento latinoamericano, lo que incluye una compleja gama de desafíos sociales, económicos y medioambientales, solo alcanzables a través de prácticas colectivas. Así, en torno a objetivos comunes se intentó crear un espacio participativo para discutir el compromiso que tienen las Universidades Andinas con el desarrollo sustentable e incluyente; conocer las experiencias de las diferentes Instituciones de Educación Superior frente a los procesos de desarrollo local y sostenible e incorporar al Foro Regional e Iberoamericano los desafíos que tienen las universidades públicas desde las esferas de la vinculación con estos procesos.

La metodología del seminario incluyó charlas magistrales, paneles temáticos internacionales (Argentina y Colombia) y exposiciones académicas que analizaron las interrelaciones educativas y las experiencias interinstitucionales frente a la consecución de los ODS y metas 2030. Algunos de los ejes de discusión de este encuentro internacional giraron en torno al acceso a la Educación Superior, herramientas de la gestión, el conocimiento y la información, la calidad como soporte para la innovación educativa, estrategias para enfrentar la inequidad estructural por medio del trabajo conjunto entre la academia, los gobiernos locales y el desarrollo de proyectos específicos que permitan a la sociedad enfrentar los problemas actuales.

De este encuentro surgen las memorias que hoy presentamos, un conjunto significativo de reflexiones concretas en relación con los desarrollos locales y sostenibles. La muestra seleccionada la integran: “Mujeres rurales y su contribución a la soberanía alimentaria”, de Marisol Peñaloza; “(In)justicia socioespacial y cambio climático: una mirada desde la narrativa espacial crítica” de Giannina Zamora; “Malnutrición infantil y determinación social en Cuenca. Estudio de caso” de David Acurio; “Calidad educativa más allá del mercantilismo: un ser humano en quién creemos y a quién respetamos” de María Eugenia Verdugo

y Nilson Araujo; “Acceso a la educación superior: garantía para la igualdad de oportunidades” de María Augusta Hermida; “La distribución equitativa de los recursos, como variable para el acceso a la educación superior en las universidades regionales y locales” de Byron Ernesto Vaca Barahona y Giuseppe Oswaldo Cabrera Villacís.

Este libro es un aporte a una reflexión necesaria sobre la realidad contemporánea y el papel que juegan las universidades para la construcción de nuevas formas de entendernos y relacionarnos.

# Universidad, desarrollo social y sostenible

---

## **María Augusta Hermida**

Rectora  
Universidad de Cuenca

### **Discurso de orden**

Vivimos una época compleja, sin duda, un contexto donde hay nuevas preguntas frente a las cuales todavía buscamos respuestas. Sin embargo, este futuro, si bien es incierto también es predecible. Nosotros, desde las instituciones de Educación Superior tenemos que anticiparnos a lo que va a venir. Nos enfrentamos a desafíos a los que debemos responder desde la producción de conocimientos locales, científicos y académicos. Las universidades públicas, como la nuestra, deben enfrentar los diferentes procesos de enseñanza y aprendizaje con planificación, decisión, rigor, disciplina y aprendizaje continuo; por estas razones, es importante una acción y reflexión universitaria que nos permita posicionarnos a la vanguardia de la sociedad que nos pide respuestas.

La universidad debe proyectarse a corto, mediano y largo plazo con la finalidad de construir una prospectiva, una visión de futuro. Entonces, debemos preguntarnos ¿cuál es el rol de esta Universidad en este “proceso de desarrollo” de las sociedades? ¿Cuál es el papel de las universidades en la sostenibilidad?

La sostenibilidad tiene que ser básicamente local; tiene que nacer desde nuestras realidades concretas, como América Latina, como Ecuador; y tiene que ser fuerte, no debe ser solo un adjetivo que nos ayude a vender más, a vendernos más. La sostenibilidad tiene que cuestionar el modo de producción en el que nos encontramos, basado en un

consumo infinito frente a un planeta finito; este modo de producción en el que sus procesos inequitativos concentran la mayoría de los recursos en pocos, mientras que un gran porcentaje carece de todo. En la actualidad ya no interesan los seres humanos porque en las distintas etapas del capitalismo, las personas han pasado de ser esclavos, factores de producción, mano de obra, agentes de explotación a, finalmente, seres desechables en las sociedades de consumo.

La sostenibilidad fuerte de la que hablo, cuestiona el modo de producción actual *in situ*, focalizando y priorizando las regiones; porque no da lo mismo la sostenibilidad local, que la de Ecuador, o la de América Latina o la de Europa. La sostenibilidad tiene que verse en prospectiva y, para el efecto, en la Universidad de Cuenca efectuamos entrevistas a profundidad con personalidades expertas de América Latina y el mundo, de cuyo proceso surgieron básicamente algunos temas centrales sobre los que tenemos que reflexionar. Estos asuntos son: los escenarios post-COVID, el crecimiento demográfico, la inclusión de la tecnología en los procesos de enseñanza-aprendizaje, las grandes brechas digitales que encontramos entre países y al interior del nuestro, la crisis climática, la internacionalización y multiculturalidad en los procesos educativos, la igualdad de oportunidades, entre otros.

Cuando hablamos de escenarios post-COVID hay temas sumamente importantes que debemos tratar. Uno de los más trascendentes es el problema de marginación de millones de niños, niñas y jóvenes, quienes se quedaron con preocupantes vacíos cognitivos o fuera del ámbito educativo, fuera del ámbito de la comunicación y fuera del ámbito del teletrabajo, justamente por no contar con internet o con dispositivos electrónicos para poder hacerlo. A través de los medios de comunicación, vimos desgarradoras imágenes de los niños en las zonas rurales del Ecuador que, en su afán por integrarse a las clases, trataban de captar señales para escuchar parte de las indicaciones que su maestra exponía al otro lado de la conexión. A esto se suma el preocupante crecimiento de la pobreza y el desempleo que muestran los datos, por ello, es necesario hablar de una investigación inter y transdisciplinar, para afrontar problemas tan complejos. Necesitamos pensar desde diversas disciplinas, los problemas deben abordarse

desde nuevas miradas; las ciudades y sus conflictos, por ejemplo, requieren distintas perspectivas. De manera que, una pandemia, no es solo un problema de salud es, más bien, un problema político, social, económico, global y local.

Las sociedades debemos ser resilientes, reaccionar propositivamente a los cambios y a las circunstancias que generan los espacios contemporáneos. La pandemia, en el caso de Guayaquil, mostró que el país no estuvo preparado para activar protocolos de respuesta, el país no reaccionó a tiempo, vivió caos y casos de miles de muertos asociados a la pobreza y la desorganización estatal.

Con relación al crecimiento demográfico se evidencia, con preocupación, el envejecimiento progresivo de la población; aunque la esperanza de vida es mucho mayor, en los próximos 20 o 30 años tendremos que afrontar altas tasas de envejecimiento de nuestras sociedades. Entonces ¿qué vamos a hacer respecto a la Seguridad Social y cómo vamos a sostenerla? ¿Qué vamos a hacer con la ausencia de niños y jóvenes en las aulas? Estas preguntas ya se plantean en Europa y en Estados Unidos, países que están “aprovechando” el talento humano del Sur Global, que se llevan a los estudiantes y profesionales más talentosos, para cubrir esa brecha.

También, hay que reflexionar sobre un tema fundamental: la educación transfronteriza. Con el desarrollo tecnológico exponencial al que nos enfrentamos, ya no hablamos de instituciones de Educación Superior limitadas a un territorio, sino de una educación más allá de las fronteras ¿Podemos nosotros como Ecuador, como Universidad de Cuenca, como universidades ecuatorianas, convertirnos también en esos polos que captan talento? ¿Podemos tener política pública que nos ayude a evitar esta fuga permanente de nuestros jóvenes en esta educación transfronteriza? Estamos frente a un reto, una situación real y una oportunidad sobre la que estamos obligados a dialogar desde lo local, de las producciones y realizaciones de lo regional y desde allí, generar aportes sustanciales para los escenarios globalizados.

Además, la inclusión de la tecnología en los procesos de enseñanza-aprendizaje y la necesidad de la transformación digital es ineludible y urgente, implica inversiones muy altas para las instituciones de educación superior.

Debemos estar claros que, a pesar de este desarrollo exponencial de las tecnologías, tenemos que esforzarnos por dar un sentido humanista a nuestra formación. Las artes, las humanidades, tienen que adquirir aún más importancia en el presente; pensar en nuestros estudiantes como sujetos activos es fundamental. Ya no tendremos estos perfiles de egreso regulares como los de ahora, perfiles de egreso que se han definido para aprobar una carrera, es decir, recibimos a estudiantes diversos y después de cuatro o cinco años sacamos profesionales homogéneos. Esto ya no va más, tenemos que repensar la estructura de nuestras universidades, para que cada uno de los estudiantes tenga el perfil de egreso que su propio talento y, las oportunidades individuales, familiares, grupales, sociales y la propia universidad le brinden. Entonces, de nuestras instituciones saldrán una gran variedad de perfiles desde sus diversas modalidades de estudio. Esto obviamente cuestiona la estructura actual de la universidad. ¿Cómo vamos a lograrlo si actualmente estamos compartimentados en facultades, en carreras, no trabajamos interdisciplinario, no nos conocemos entre nosotros? A veces, inclusive al interior de las propias facultades, desconocemos lo que se está haciendo. Hay grandes desafíos en estos temas. Yo les invito a continuar con este diálogo.

Además, debemos considerar a la “Revolución Industrial” en el tema educativo, Revolución en la que tenemos que estar inmersos de manera propositiva, activa y con altísima calidad. Otro tema importantísimo son las grandes brechas digitales entre países, que ya en la pandemia vivimos al interior del nuestro ¿Qué vamos a hacer para no dejar a nadie atrás? Las universidades tienen que responsabilizarse con todos sus estudiantes, no solamente para el ingreso, sino para que también terminen el proceso educativo. A veces ponemos énfasis, o al menos discutimos sobre cómo ampliar los cupos de ingreso, pero nunca hablamos de cómo lograr que egresen más. Esa es una responsabilidad sumamente fuerte y tiene que ver con brechas educativas y digitales que estamos viviendo, que no pueden saldarse si no se salda la brecha económica y social que enfrentan, sobre todo, las sociedades latinoamericanas.

No podemos dejar de referirnos a la crisis climática que estamos viviendo. Justamente este es un tópico al que las sociedades han dado la espalda, pero las universidades tienen que posicionarse frente a ella. Particularmente, la Universidad de Cuenca está trabajando en ello, pero no solamente en el cumplimiento de los ODS como eslogan, sino, sobre todo, en la interrelación de las diversas temáticas que nos permitirían solventar o enfrentar de algún modo esta crisis climática, que aunque no la generamos en su mayoría nosotros, lamentablemente, somos los que sentiremos sus consecuencias de manera más fuerte. Específicamente en el caso de Cuenca, en los últimos meses, hemos tenido deslices como nunca antes. Muertes, pérdidas materiales, granizadas fortísimas, es decir, fenómenos climáticos que sí existían antes, pero que ahora se agudizan y además se presentarán con mucha más frecuencia. Necesitamos profundizar en el estudio de nuestra geografía, nuestros páramos, el agua, que es un tema fundamental, que no es un recurso renovable. Tenemos que cambiar paradigmas. Hasta ahora creíamos que el agua es infinita, sin embargo, el agua es finita. Es un recurso que se está agotando y, por lo tanto, desde las universidades tenemos que repensar el tema de los recursos naturales, renovables y no renovables. Tenemos que repensar la economía circular, nuevos modelos de producción no basados en el hiperconsumo. En fin, todos estos problemas necesitan de la construcción de políticas públicas y, sobre todo, de inversión pública, un tema sobre el cual todavía las universidades estamos en deuda. No es suficiente con hacer grandes investigaciones y publicarlas en revistas indexadas de alto impacto; necesitamos generar conocimientos para la formulación de la política pública, para hacer que quienes toman las decisiones se nutran de datos y conocimiento local, para pensar medidas acertadas.

Asimismo, hablamos del tema de la internacionalización, de la interculturalidad, de la diversidad. Necesitamos construir esta sociedad diversa, equitativa, con igualdad de oportunidades, en donde todos y todas tengamos la posibilidad de entrar al sistema de Educación Superior, egresar,



ser docente, investigador y dirigir los distintos espacios. Este es un tema en el cual América Latina ha ido trabajando profundamente. Esta misma universidad ha hecho grandes esfuerzos.

No es casual que en este momento histórico varias mujeres estén al frente de Instituciones de Educación Superior en el país y el mundo. En la Universidad de Cuenca tuvieron que pasar décadas desde su origen para que las mujeres logren roles protagónicos en igualdad de condiciones. Para tener la primera estudiante, la primera docente, la primera presidenta de la FEUE, la primera investigadora, decana, vicerrectora han transcurrido más de 100 años y, 153 años después, la Universidad de Cuenca tiene su primera rectora. No es coincidencia, de hecho en las universidades latinoamericanas el 18% son rectoras, frente a Europa, en donde solamente son el 15%. En este aspecto América Latina está adelante de Europa. Parecería inconcebible, pero es así.

La organización de mujeres en Latinoamérica es fuerte para defender su espacio, para protegernos y ayudarnos entre nosotras. Este es un gran desafío que debe fortalecerse para los próximos años. Desde las universidades es necesario fomentar el liderazgo de las mujeres dentro de todos estos espacios, y no solamente la presencia de mujeres, sino de todos los estamentos minoritarios de la gran diversidad que tiene la población.

Como reflexión final, el gran reto que ahora nos queda es repensar lo que estamos haciendo bien y mal como universidades. Es un proceso constante de crítica, de autocrítica de nuestras instituciones, de nuestro sistema de Educación Superior en general, para poder dar este salto cualitativo. Lo más importante es que desde los jóvenes, desde las universidades repensemos cómo queremos que sea esa sociedad sostenible, equitativa en el presente y el futuro, y que construyamos colectivamente, activando un tejido social solidario que nos permita vivir bien, sin olvidar, que tenemos que compartir el espacio con todas las otras especies que cohabitan con nosotros en este planeta, como un legado para las futuras generaciones.

# Mujeres rurales y su contribución a la soberanía alimentaria

---

**Adriana Marisol Peñaloza Bacuilima**

Vicealcaldesa

Gad Municipal del Cantón Cuenca

## Introducción

El tema “Mujeres rurales y su contribución a la soberanía alimentaria” toma como marco normativo el artículo 14 de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, el mismo que establece que el Estado estimulará la producción agroecológica, orgánica y sustentable, a través de mecanismos de fomento. Sin embargo, entendemos, y es la realidad desde los sectores rurales, populares, de los diversos grupos y compañeras campesinas, que el Estado nos adeuda espacios adecuados y apoyo al fomento productivo.

No podemos obviar el aporte decidido de las mujeres rurales en el fortalecimiento de la soberanía alimentaria, aporte que representa alrededor del 50% de la fuerza formal de la producción de alimentos en el mundo. Las mujeres rurales juegan un rol central en la movilización comunitaria en temas como la preservación de las tierras; producen en el campo con sus familias, con el apoyo de sus esposos, sus hijos y la comunidad gracias al trabajo en minga que se realiza día a día. Muchas de estas mujeres se han convertido en los soportes organizativos de estas estructuras agroecológicas.

Es importante resaltar que la agroecología construye una nueva forma de vida, para lo cual cuida la agrobiodiversidad con la recuperación de los suelos desprotegidos,

erosionados, poco productivos e improductivos y la capa arable. Esta manera de relacionarse con el cultivo devuelve la fertilidad a los suelos; recicla los nutrientes; maneja integralmente la finca entre los subsistemas de cultivos y pecuario; emplea de manera adecuada el agua con la protección comunitaria de áreas de recarga hídrica y el repoblamiento vegetal. La práctica de la agroecología permite la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, atenúa el efecto invernadero y crea mayores posibilidades de acceso a agua limpia y aire puro; así como a alimentos frescos, sanos y nutritivos al incorporar a la dieta campesina y urbana alimentos propios de sus localidades. Además, la agroecología fortalece la economía campesina, proporciona trabajo e ingresos; constituye una alternativa económica sostenible, sus ferias contribuyen con la soberanía económica de las familias campesinas, por ende, favorecen el abastecimiento de los mercados locales en un marco de soberanía alimentaria y economía solidaria.

A continuación, se evidencia el rol de las mujeres rurales y su importancia en el cuidado, organización y comercio dentro de sus comunidades; el liderazgo en proyectos y trabajo con las cajas solidarias. Además, se aborda el trabajo realizado desde la concejalía del GAD Municipal de Cuenca, con énfasis en el proyecto “Cultivando el futuro de esta Cuenca rural”, que ha buscado visibilizar el trabajo de las mujeres y su reactivación económica en 21 parroquias rurales del cantón. De esta manera, se reflexiona sobre la importancia de generar políticas públicas que derriben las brechas de género y combatan la desigualdad entre lo rural y lo urbano.

## Desarrollo

En la actualidad, nuestras mujeres rurales son parte de las juntas de agua, trabajan y lideran los proyectos agroproductivos, aparecen en la organización de colectivos de cajas solidarias y muchos otros espacios, cumplen roles importantes en el fortalecimiento de liderazgos y en soporte organizativo para cada una de sus parroquias rurales y comunidades. Así pues, las mujeres ocupan un rol central en la producción de alimentos para la seguridad y

la soberanía alimentaria. Nuestras mujeres rurales están a cargo del cuidado de sus niños, de su familia, de los adultos mayores, además cultivan el campo y son guardianas del agua y de las semillas.

En el tema de producción y comercialización, las mujeres garantizan el cuidado de la soberanía ancestral, herencia de sus antepasados, permitiendo mantener viva la cultura propia de su comunidad. Muchas de nuestras compañeras son mamás, que cada día dan el ejemplo y transmiten su sabiduría de generación en generación. Las valoramos, en especial en tiempos de pandemia, porque mientras la gente de la ciudad apenas resistía, ellas seguían cultivando; sin embargo, se evidenció un tema muy delicado y preocupante: la crisis alimentaria. Nos faltaban semillas, compañeros y amigos.

En estas circunstancias se vio la importancia del trabajo articulado entre la academia, la investigación y la relevancia de que cada parroquia rural cuente con una política pública; así también, la importancia de tener nuestros propios bancos de semillas, ya que estábamos acostumbrados, a veces, a estar en los intercambios de semillas o tener a la mano las semillas, pero en tiempos de pandemia se nos hizo muy complicado; en este tiempo muchos vecinos del sector urbano no tenían alimento y a muchos compañeros del sector rural, por falta de transporte, se les dañaron sus productos.

Resulta evidente que se viene un tiempo muy difícil de crisis alimentaria. Aquí es necesario un trabajo articulado entre los diferentes agentes sociales para poder preservar nuestras semillas en nuestros territorios, con nuestra autonomía. En este punto, quiero compartir algunas experiencias ya que desde hace muchos años venimos trabajando en temas trascendentales como la agroecología.

## La situación de las mujeres rurales y su contribución

Dentro de las parroquias rurales de Cuenca, el trabajo en el campo de las mujeres fue invisibilizado durante mucho tiempo; sin embargo, a partir de la pandemia del COVID -19, con el proyecto “Cultivando el Futuro”, obtuvieron su reconocimiento en el proceso de la agro producción, además de resaltar la importancia de tener buenos hábitos alimenticios y ser respetuosos con el medioambiente.

Las mujeres rurales, campesinas, indígenas, agricultoras siguen enfrentando desigualdades estructurales y políticas socioeconómicas que limitan el reconocimiento y la plena valoración de su trabajo reproductivo, productivo y comunitario. Tienen poca posibilidad de participación y liderazgo en los mecanismos de toma de decisiones, en la ejecución de los programas agrarios o de desarrollo rural y en los sistemas productivos.

Además, enfrentan todavía limitaciones importantes en su acceso a recursos financieros, crédito, mercados y otros, así como a servicios de salud, educación, justicia, vivienda y saneamiento, que socavan el pleno ejercicio de sus derechos en todos los ámbitos.

Nuestro país y el mundo actual necesitan más espacios para que la gente hable y sea escuchada —para escucharnos—, construyendo puentes para el entendimiento y la unión de esfuerzos. Más allá de representar alrededor del 50% de la fuerza formal de producción de alimentos en el mundo, las mujeres rurales ocupan un rol predominante en este tipo de producción a pequeña escala, la preservación de la biodiversidad, la recuperación de prácticas agroecológicas y, por tanto, en la garantía de la soberanía y la seguridad alimentaria.

En el contexto del COVID-19 la importancia de su rol fue evidente, ya que el cierre de fronteras y la limitada movilidad de personas y bienes ha despertado un nuevo interés en la localización de la producción y la autosuficiencia, así como en la seguridad y la soberanía alimentaria.

El trabajo de organización comunitaria se suma al trabajo productivo y reproductivo como una triple carga, que

cada vez con más frecuencia expone a las mujeres a diversas formas de violencia y represión ejercidas por la empresa privada agrícola y empresas mineras.

## Proyectos con la comunidad

Nuestra propuesta metodológica constituye un proceso experiencial, que toma como base de acción el “taller” con los principios de los “Grupos de Encuentro”, es decir, se basa en la experiencia de las y los participantes; las técnicas propuestas confrontan a la persona con su propia historia para elaborar sus propios compromisos de aprendizaje y crecimiento personal. Integramos recursos de la psicología humanista, de la inteligencia social y emocional, del desarrollo organizacional, la antropología, el juego y el arte. Combinamos técnicas lúdicas y tradicionales para lograr un aprendizaje profundo, así como resultados a nivel de conocimientos, destrezas, actitudes, y acciones. El enfoque metodológico desde la Dimensión del Ser, desde el cual las participantes construyen relaciones más sanas con los otros, sean familiares, autoridades o comunidad contribuye a que los proyectos sean socialmente sostenibles. A continuación, de manera sucinta, presentaremos algunas de las experiencias de trabajo en esta área:

## Cultivando el futuro de esta Cuenca rural

Se trata de un proyecto en el que jóvenes voluntarios nos organizamos para ayudar a que las familias rurales puedan expender sus alimentos y comercializarlos por el precio justo. Ya que por un lado, por falta de transporte no podían traer su alimento y por otra parte, las compañeras del sector urbano no podían producir, no tenían semillas. Entonces se inició este proyecto tanto en las parroquias rurales, como en las parroquias urbanas trabajando con mujeres, con familias. Se capacitó en las áreas de las nuevas tecnologías, en las nuevas plataformas. Se colaboró con semillas, con plántulas, tanto a los compañeros del sector rural, como a los del sector urbano. Justamente ahí se vio ese trabajo en minga,

articulado, mancomunado con los diferentes sectores para, de esa manera, llegar a los sectores que más lo necesitaban.

El proyecto “Cultivando el futuro de esta Cuenca Rural” ayuda a la reactivación económica de sus sectores con el apoyo al fomento productivo, con un seguimiento de técnicos, jóvenes universitarios, jóvenes egresados, pero también de apoyo de instituciones públicas y privadas.

El proyecto se realiza en 21 parroquias rurales del cantón Cuenca en toda la etapa del proyecto en donde se han entregado 87 000 plántulas de hortalizas y legumbres, 200 quintales de abono de tamo de arroz y 21 kits de bioseguridad, animales menores como 500 pollos de doble propósito y 40 000 truchas. Asimismo, se trabajó con 10 asociaciones agroecológicas de mujeres y jóvenes: Kallpa Warmi (Sayausí), Caja Solidaria Mujeres Cosechando Sueños, Turismo Rural Sayausí, Grupo juvenil Pampa, Medic Yasos de Sinincay, Caja de ahorro y crédito Warmi Hatari (Baños), Asociación de agroproductoras Creciendo hacia el futuro (Turi), asociación Nuevo Amanecer (Turi), Organización de productores “San Pedro de Arrayán” (Victoria del Portete), Asociación Santa Martha (El Valle), además de familias rurales que volvieron su mirada al trabajo agrícola debido a la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

Se ha articulado el trabajo con el equipo técnico y de producción de los gobiernos parroquiales rurales para un seguimiento del proyecto en territorio. La labor implica un seguimiento técnico agrícola además de capacitaciones virtuales referentes a los cultivos. Se realizó una visita de diagnóstico a cada una de las 21 parroquias escuchando las necesidades, los resultados en una etapa media de cultivo, para la búsqueda de canales de comercialización para las familias rurales beneficiarias.

Otra iniciativa que se ha planteado para la reactivación económica es la inauguración de la Huecas Rurales “MIKUNA” generando turismo local en sus parroquias.

Este proyecto fomenta un espacio productivo, capacitación y reactivación económica para familias, organizaciones y mujeres del área rural, transversalizando la agroecología y los enfoques de derechos, género e interculturalidad.

Además, permite que cierto porcentaje de la alimentación de las familias del área rural provenga de su propio

cultivo y que el excedente se pueda comercializar, reforzando el manejo de las TIC para pequeños y medianos emprendimientos del área rural, además de mejoras en la atención al cliente a través de la articulación con empresas públicas.

A este contexto de trabajo se sumó el “Proyecto de cooperación internacional” que trabaja por las comunidades vulnerables para dinamizar la economía de sus familias. El proyecto cuenta con jóvenes voluntarios de la cooperación internacional en articulación con los gobiernos parroquiales rurales y el Colectivo Rural y plantea un acompañamiento productivo para la reactivación económica de familias, organizaciones y especialmente mujeres rurales.

## La situación de las mujeres rurales y su contribución

Dentro de las parroquias rurales de Cuenca, el trabajo de las mujeres en el campo fue invisibilizado durante mucho tiempo; sin embargo, a partir de la pandemia del COVID -19, con el proyecto “Cultivando el futuro de esta Cuenca Rural” obtuvieron su reconocimiento en el proceso de la agro producción, además de resaltar la importancia de tener buenos hábitos alimenticios y ser respetuosos con el medioambiente.

Las mujeres rurales, campesinas, indígenas, agricultoras siguen enfrentando desigualdades estructurales y políticas socioeconómicas que limitan el reconocimiento y la plena valoración de su trabajo reproductivo, productivo y comunitario. Tienen poca posibilidad de participación y liderazgo en los mecanismos de toma de decisiones, en la ejecución de los programas agrarios o de desarrollo rural y en los sistemas productivos.

Además, enfrentan todavía limitaciones importantes en su acceso a recursos financieros, crédito, mercados y otros, así como a servicios de salud, educación, justicia, vivienda y saneamiento, entre otros, que socavan el pleno ejercicio de sus derechos en todos los ámbitos.

Nuestro país y el mundo actual necesitan más espacios para que la gente hable y sea escuchada —para escucharnos—, construyendo puentes para el entendimiento y la

unión de esfuerzos. Más allá de representar alrededor del 50% de la fuerza formal de producción de alimentos en el mundo, las mujeres rurales ocupan un rol predominante en este tipo de producción a pequeña escala, la preservación de la biodiversidad, la recuperación de prácticas agroecológicas y, por tanto, en la garantía de la soberanía y la seguridad alimentaria.

En el contexto del COVID-19 la importancia de su rol fue evidente, ya que el cierre de fronteras y la limitada movilidad de personas y bienes ha despertado un nuevo interés en la localización de la producción y la autosuficiencia, así como en la seguridad y la soberanía alimentaria.

El trabajo de organización comunitaria se suma al trabajo productivo y reproductivo como una triple carga, que cada vez con más frecuencia expone a las mujeres a diversas formas de violencia y represión ejercidas por la empresa privada agrícola y empresas mineras.

## Cajas solidarias

Las cajas de ahorro y crédito, bajo diferentes denominaciones, son reconocidas a nivel global como una herramienta de inclusión financiera y actualmente son parte de varios programas de desarrollo económico, principalmente en aquellos que se orientan al empoderamiento de las mujeres.

Esta iniciativa toma mayor fuerza, debido a que las mujeres ecuatorianas enfrentan una tasa de desempleo superior a la de los hombres, así como menores ingresos por trabajo remunerado, reduciendo su posibilidad de ser sujetas de crédito. (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2021)

Una de las razones que señala la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2011) es la falta de corresponsabilidad en las actividades de cuidado entre hombres y mujeres, lo que impacta en las posibilidades de crecimiento laboral de las mujeres y, por lo tanto, en que puedan generar mayores ingresos. Esto trae como consecuencia el abandono de sus trabajos, no toman puestos con mayores

responsabilidades u optan por opciones laborales más flexibles para responder a las demandas de cuidado afectando así, su capacidad económica futura.

En nuestro territorio, la Fundación Waaponi, es la primera Caja Solidaria, nace en 2018 con el proyecto “Mujeres Impulsando Mujeres” y ha contado con el apoyo del Municipio de Cuenca. Dicho proyecto tiene como objetivo generar redes de apoyo entre mujeres creando oportunidades para su desarrollo y el fortalecimiento de emprendimientos. Estas se constituyen en una alternativa real para que las mujeres puedan aprender de finanzas y acceder a créditos, y que a su vez, les permita tener su independencia económica impulsando el desarrollo familiar.

En esta línea “Mujeres impulsando mujeres” contribuye a elaborar, planificar y ejecutar proyectos que aporten a la equidad de género y prevención de la violencia contra la mujer. Potencializa liderazgos con los enfoques de género, participación ciudadana, derechos, intergeneracionalidad e interculturalidad.

La experiencia de los proyectos y las estadísticas demuestran que la autonomía económica fortalece el empoderamiento de las mujeres, permitiéndoles salir de la espiral de violencia en la que muchas de ellas viven.

La formación individual y colectiva de las mujeres organizadas es fundamental para que puedan apropiarse de sus derechos y decisiones, a pesar de estar inmersas en estas situaciones de grandes desventajas, con escasos recursos, las mujeres encuentran en la alianza organizativa, la fuerza y solidaridad, como el caso de los sistemas financieros en los que han logrado obtener su autonomía económica a través de sus emprendimientos.

Por este re-conocimiento de sí mismas, de sus identidades y sus capacidades, es necesario impulsar la capacidad de emprendimiento de las mujeres, quienes en este proceso valoran sus aportes e imaginan nuevas formas de generar recursos para sí mismas y sus familias, que se materializan en emprendimientos productivos.

Del trabajo realizado con el apoyo de Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Cuenca, podemos señalar como resultado la conformación de los siguientes sistemas financieros:

- En el 2018: El Valle, Sayausí donde se conformó el sistema “Mujeres cosechando sueños”; en Quingeo, el sistema “Mujeres unidas para un mejor futuro”; en Baños “Warmá Jatari”, en Turi “Sembrando semillas”.
- En el 2022, se dio un proceso de fortalecimiento para los sistemas de las parroquias Sayausí, Baños y Quingeo y se abrieron tres nuevos sistemas financieros: en la parroquia de Turi “Mujeres emprendedoras de Turi”; en Sinincay “Creciendo Junt@s” y en Victoria del Portete “Buen Vivir”.

A través del proyecto “Mujeres Impulsando Mujeres” se ha logrado, hasta el momento, congrega a 250 socias y socios, en los sistemas financieros que han sido los beneficiarios directos del proceso de conformación, que contempla un fortalecimiento organizacional desde el desarrollo de liderazgo transformacional y formación en habilidades administrativas

## Conclusiones

Durante la emergencia sanitaria del COVID-19 se evidenció la necesidad urgente de promover políticas públicas que generen el consumo de productos agroecológicos locales, huertos urbanos y rurales que fortalezcan la cultura de las y los ciudadanos, dinamicen la economía de los sectores más necesitados y en muchos casos evite la aglomeración de personas en los distintos centros de abasto.

Planteamos que el Estado, los Gobiernos Municipales y los Gobiernos Provinciales mantienen una deuda. Y sí, hay una deuda histórica hacia nuestro agro productor. Entonces nos preguntamos ¿qué hacer ante eso? Hemos presentado, conjuntamente con las bases sociales, estas propuestas que no deben quedar solo en papeles, sino deben debatirse ya.

Más que un recurso que se propone, es un incentivo para nuestros agroproductores, un descuento en sus patentes municipales, en sus predios municipales. Temas que sí se pueden realizar para incentivar a nuestras compañeras agroproductoras. Es una realidad indiscutible, si no nos alimentamos bien, si no tenemos productos que garanticen nuestra salud, no podremos avanzar como país.

Finalmente, es importante disminuir la brecha urbano-rural valorizando la economía campesina en la producción de alimentos que permita la comercialización directa entre productores y consumidores asegurando la soberanía alimentaria; potenciando las cadenas cortas de comercialización; permitiendo para los productores agropecuarios oportunidades para diversificar la producción y conseguir un mayor valor; asegurar una producción a escala y un ingreso más estable en la comercialización de sus productos.

## Nota final, agencia

La política pública vinculada a las mujeres rurales y la soberanía alimentaria se cumple en mi rol como concejal rural del cantón Cuenca. Es un trabajo mancomunado entre las organizaciones sociales, los productores y los consumidores. Frente a esta triangulación es importante que se genere un proyecto de ordenanza que busque garantizar y regular el fortalecimiento e impulso de la comercialización agroecológica, justa y solidaria en el cantón Cuenca. Creemos importante que siempre se tiene que trabajar con unas bases con las y los productores, también con el acompañamiento de la academia, pero sobre todo de los consumidores, porque ellos son nuestros clientes y esa relación campo-ciudad no debe romperse.

## Referencias

- Organización de Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario. Registro Oficial 444de 10 -Mayo-2011, Reformado (7), 65. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*. 84. [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL\\_oK\\_compressed1.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_oK_compressed1.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Panorama social de América Latina 2019*. <https://doi.org/10.2307/j.ctv55odo7.6>
- Grupo Faro. <https://odsterritorioecuador.ec/wp-content/uploads/2019/04/ODS-8-AZUAY.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*. 84. [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL\\_oK\\_compressed1.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_oK_compressed1.pdf)

# (In)justicia socioespacial y cambio climático: una mirada desde la narrativa espacial crítica

---

**Giannina Zamora Acosta**

Docente e Investigadora invitada Miembro Nacional  
Comisión Geográfica IPGH-E  
Universidad Andina Simón Bolívar

## Resumen

El encuentro denominado *Universidad latinoamericana y el desarrollo local sostenible* posibilitó materializar un espacio de reflexión y diálogo entre actores estatales y no estatales, desde diferentes escalas y lugares geográficos. La ponencia “Justicia socioespacial y cambio climático” se presentó como parte de la mesa “Acción por el Clima” y tuvo como objetivo cuestionar los metabolismos malsanos, impulsados por políticas estatales, que se expresan en desigualdades, inequidades e (in)justicias socioespaciales, generadoras de vulneraciones a los grupos sociales de manera diferenciada frente al cambio climático. Las preguntas que guían este artículo son: ¿cómo se expresa la (in)justicia socioambiental? y ¿cuál sería el impacto frente al cambio climático?

El análisis espacial crítico utiliza la geohistoria como herramienta teórico-metodológica, pues permite indagar dialécticamente las relaciones entre espacio, tiempo y prácticas sociales. La categoría territorio constituye el puente

de diálogo con categorías como determinación social de la vulnerabilidad e (in)justicia socioespacial. Al final del estudio y la reflexión identificamos que existe una población vulnerable frente al cambio climático y pandemias que devienen expresiones del sistema capitalista global vigente; y se plantean “otros” espacios, posibles o de esperanza, como escenarios de resiliencia frente al cambio climático, a partir del reconocimiento de los derechos humanos y de la naturaleza.

**Palabras clave:** cambio climático, (in)justicias socioespaciales, derechos, vivir saludable.

## Introducción

Pensar en acciones frente al cambio climático, al ver la realidad como suma de fragmentos, constituye una perspectiva que invisibiliza tanto al proceso sociohistórico, que da forma y contenido al territorio, como a la matriz de poder vigente, que subordina a los individuos y grupos sociales por su clase social y profundiza las diferencias por género, raza, edad, orientación sexual, lugar de procedencia, entre otras.

Transitar desde la mirada fragmentada del territorio hasta entenderlo como la articulación de procesos sociales, económicos, culturales, ambientales y político-institucionales (Zamora 2016, 2021, 2022) posibilita un análisis espacial crítico y el desarrollo de estrategias y acciones sobre las expresiones de los metabolismos malsanos ecosociales como: pandemias, cambio climático, entre otros, que generalmente se presentan imbricados.

El cambio climático no puede ser abordado solamente desde la perspectiva causa-efecto o desde la teoría de riesgos porque se invisibilizan los procesos sociohistóricos (sociales, políticos y económicos) (Breilh y Zamora, 2019), que inciden en la producción y reproducción de espacios vulnerables al cambio climático.

En apariencia, los riesgos son neutrales y no apuntan a un blanco determinado, por lo cual sus efectos son azarosos;

sin embargo, en el juego de los riesgos, los dados están cargados. Existe una afinidad selectiva entre desigualdad social y la probabilidad de transformarse en víctima de las catástrofes, ya sean ocasionadas por la mano humana o “naturales”. (Bauman, 2011, p.14)

Cuando decimos que la vulnerabilidad es socialmente determinada, este argumento se ilustra con lo sucedido en 2005 debido al huracán Katrina, que asoló la costa de Luisiana en Nueva Orleans (Estados Unidos) y sus alrededores, donde:

los afectados fueron en su gran mayoría los pobres. Los negros pobres [...]. En los días transcurridos desde que los barrios y las ciudades de la Costa del Golfo sucumbieron ante los vientos y el agua, se ha instalado cada vez la idea de que la raza y clase social son los marcadores tácitos de víctimas e ilesos. (González 2005 citado por Bauman 2011, p.15)

Por lo tanto, si se desconocen las desigualdades e injusticias sociales, solo se invisibiliza a la población vulnerable actual y potencial, a veces considerada como clase marginal, la cual según Bauman (2011) está compuesta por personas que han sido “despojadas de los derechos que poseen los miembros reconocidos o reputados de la sociedad” (p.12). Para este autor existe “una afinidad selectiva entre la desigualdad social y la probabilidad de transformarse en víctima de las catástrofes” (p. 14).

El término *vulnerable* incluye las “características de una persona o grupo desde el punto de vista de su capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural” (Blaikie et al., 1994, p. 30). Las vulnerabilidades son expresiones de inequidades, (in)justicias socioespaciales producidas y reproducidas por la ideología de desarrollo, en la que prima la acumulación desmedida, sin considerar la afectación que genera, de manera directa o colateral, a las poblaciones vulnerables, tanto de zonas urbanas como rurales. Este planteamiento se ejemplifica con dos casos de estudio narrados a diferente escala espacial: (1) urbana (ciudad de Guayaquil) y (2) regional (litoral ecuatoriano). Casos que se exponen a través de narrativas cartográficas y analizadas desde una perspectiva crítica.



El primer caso de estudio se localiza en la ciudad de Guayaquil (Ecuador). Como en otras ciudades y comunidades del país, la pandemia de COVID-19 no llegó de la misma manera a todos los grupos sociales, pues existen grupos más vulnerables que otros. La emergencia sanitaria de abril a junio de 2020 sacó a flote la relación entre la inequidad socioeconómica y los fallecidos por la misma (Sánchez y Zamora, 2020).

Las diferentes estructuras del espacio urbano de la ciudad de Guayaquil no solo responden a su componente físico-natural, sino también a las formas del espacio que “ha sido modelado a partir de elementos históricos” (Lefebvre 1970, 98 citado en Oslender Ulrich 2010, 10) y que responden a la matriz de poder político-económico desigual e inequitativo que ha operado históricamente en Guayaquil. Esta matriz ha generado paisajes de riqueza y pobreza, manifestándose estos últimos en los sectores sin servicios básicos, con hacinamiento, etc. (Sánchez y Zamora, 2020, p. 31)

La gobernanza urbana de la ciudad de Guayaquil históricamente ha tenido un enfoque empresarial, con expresiones de segregación socioespacial, pues la gestión territorial se realiza a través de fundaciones y corporaciones municipales para “aquellas áreas de mayor dinamismo económico y, por tanto, susceptibles de generar rentabilidad” (Sánchez y Zamora, 2020, p.50). Por ejemplo, el agua potable es un servicio que se maneja a través de una empresa privada (Interagua), mientras que en el resto de ciudades de Ecuador la gestión de este servicio se realiza por gestión pública. Como resultado, en Guayaquil, “la tarifa de Interagua por el servicio de agua es de 0,57 dólares por cada m<sup>3</sup> (incluye agua, alcantarillado, cargo fijo), mientras en Quito es de 0,42 dólares” (Sánchez y Zamora, 2020, p.55). De acuerdo con el censo de población de 2010, realizado por el Instituto de Censos y Estadísticas (INEC), el cantón Guayaquil tiene una:

cobertura de agua potable por la red pública del 85,92 % y una cobertura de alcantarillado del 61,6 %. El 14,08 % de las viviendas ocupadas, que albergan a 320 000 habitantes,

carece de agua potable en red [...], 28,33 % de viviendas, es decir, 900 000 personas, carece de conexión de la red de alcantarillado. (Sánchez y Zamora, 2020, p.71)

Cuando se plantean políticas públicas nacionales y locales que no consideran las diferencias e inequidades socioterritoriales, por ejemplo la disposición “quédete en casa”, se observa que no resultan aplicables para las familias que dependen del mercado informal para subsistir y que a veces viven en situaciones de hacinamiento; peor aún, en una ciudad en la que en los meses de abril a junio se registran temperaturas superiores a treinta grados centígrados.

El segundo caso de estudio consiste en la destrucción del ecosistema manglar, localizado a lo largo del litoral ecuatoriano, que constituye barreras protectoras frente a potenciales subidas del nivel del mar, tsunamis, entre otros escenarios planteados en los informes del IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático por sus siglas en inglés). Adicionalmente, los manglares albergan gran cantidad de fauna, gracias a su riqueza en materiales orgánicos, que alimenta a moluscos y crustáceos. Estos ecosistemas tienen la “capacidad de retener y almacenar millones de toneladas de carbono, incluso a tasas mayores que los bosques tropicales [...]. A ello se suma que estos ecosistemas también retienen y almacenan carbono en su vegetación” (WWF, 2022).

De acuerdo con el informe 2003 de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se revela que en los últimos veinte años se perdió el 25 % de los manglares del mundo (Corporación Coordinadora Nacional para la Defensa del Ecosistema Manglar [CCONDEM], 2007). La destrucción de este ecosistema en Ecuador es muy grave, si consideramos el Acuerdo Ministerial 238 del 6 de julio de 1987, en el que se establece para entonces “la existencia de 362 802 hectáreas de ecosistema manglar [...], mientras que según el Mapa Forestal del Centro de Levantamientos Integrados por Sensores Remotos (CLIRSEN) del año 2000 se establece la remanencia de 108 299 hectáreas de manglar, lo que arroja como resultado la pérdida del 70 % del ecosistema manglar”

(CCONDEM, 2007, p.48), incrementando de esta forma la vulnerabilidad ante efectos del cambio climático de las poblaciones localizadas a lo largo del litoral ecuatoriano.

## Materiales y métodos

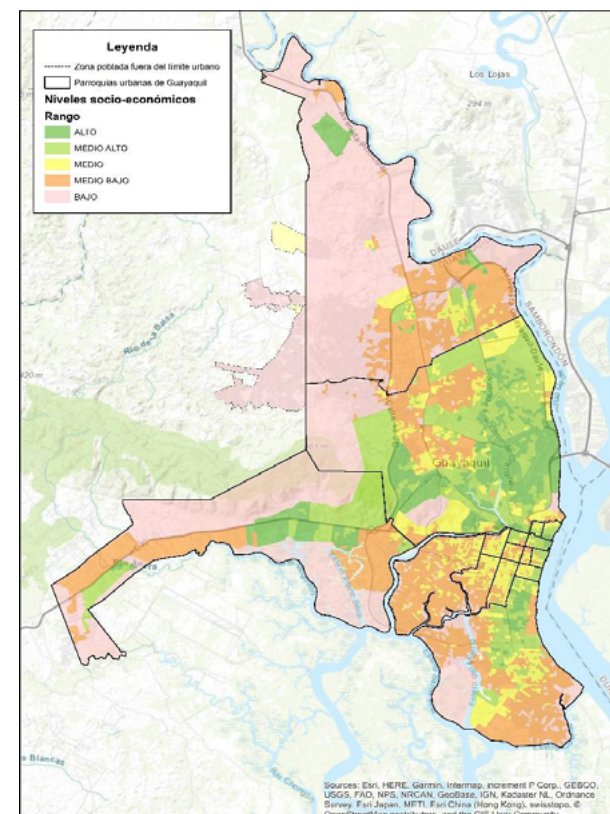
En los dos casos de estudio el método de reflexión y análisis es dialéctico, y considera en su análisis la teoría de sistemas desde el enfoque de la complejidad, propuesto por Edgar Morín. Se utilizó a la geohistoria como herramienta teórico-metodológica porque permite articular dialécticamente los tres elementos: espacio, tiempo y sociedad. Se combinaron metodologías cuantitativas, cualitativas y espaciales.

Los dos casos de estudio analizados en este artículo pretenden ejemplificar las injusticias socioespaciales y la producción de vulnerabilidades frente al cambio climático. El análisis desde una perspectiva espacial crítica no puede ser unilateral, solo desde las amenazas (cambio climático y sus expresiones), sino que también se debe efectuar desde la determinación social de las vulnerabilidades sociales, producidas por los “daños colaterales” (Bauman, 2011), como consecuencias del denominado “desarrollo”, que se justifica con los discursos de “progreso”.

El territorio, mirado desde la totalidad, complejidad y dialéctica, se examina, en estos dos casos de estudio, desde la multidimensionalidad de los procesos que lo conforman (ambientales, sociales, económicos, culturales, político-institucionales), imbricados en la multiescalaridad espacial en que se producen. El primer caso pone énfasis en la escala urbana (ciudad de Guayaquil) y el segundo caso se enfoca en la escala regional (litoral ecuatoriano), enfatizando el golfo de Guayaquil.

En el caso de la ciudad de Guayaquil, la unidad espacial de análisis es el sector censal, habiéndose utilizado la evaluación multicriterio para identificar las diferencias espaciales por niveles socioeconómicos. Las variables consideradas según el Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), fueron: condiciones de vivienda, servicios básicos, nivel

de educación y sectores económicos. A esta información se sumó la encuesta de vida del INEC (2019); información del Ministerio de Salud Pública (MSP) (2020); datos del Registro Civil: fallecidos; fallecidos, reportados en calles y casas que fueron registrados en medios de comunicación (públicos y privados); organismos de derechos humanos, sitios web; información de infraestructura de salud (MSP, 2014), movilidad (Municipio de Guayaquil) e historia del suelo informal y vivienda social que estructura a la ciudad de Guayaquil, facilitada por Patricia Sánchez (Sánchez y Zamora, 2020).



**Figura 1**  
Desigualdades socioespaciales

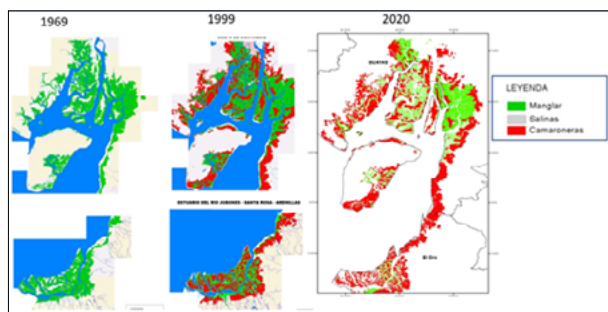
Fuente: Sánchez y Zamora, 2020

La figura 1 muestra, en una gama de colores que van de verde a rojo, los diferentes niveles socioeconómicos: en verde las zonas con mejores niveles socioeconómicos, expresados en condiciones de vivienda, acceso a servicios básicos,

grupos de población caracterizados por tener educación superior; en contraste con las zonas en color rojo, cuyas poblaciones se caracterizan por una deficiencia o ausencia de servicios básicos, con una población que se caracteriza por presentar niveles de instrucción primaria y secundaria, y que generalmente vive en condiciones de hacinamiento.

Para el caso del análisis regional, la unidad espacial de análisis ha sido el paisaje configurado por los ecosistemas manglar que están localizados a lo largo del litoral ecuatoriano. Durante el período 1969-1999 se produjo la destrucción de más del 70 % del ecosistema, de acuerdo con la Coordinadora Nacional por la Defensa del Manglar (CCONDEM, 2007). Para este artículo nos enfocaremos en el golfo de Guayaquil, la parte que corresponde a Ecuador.

La información utilizada para el análisis geohistórico incluyó mapas generados por organismos oficiales como el Centro de Levantamientos Integrados por Sensores Remotos (CLIRSEN) para los años 1969 (en formato analógico) y 1999; la información de 2020 corresponde al mapa de cobertura y uso generado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El límite del golfo de Guayaquil se especificó a partir de la delimitación de estuarios (entrada y salida de agua), definidos a través de mapas topográficos e imágenes de satélite. Para la evaluación de los servicios ecosistémicos se realizaron revisiones documentales y entrevistas a actores claves.



En la figura 2 se visualiza el proceso sociohistórico de destrucción del ecosistema manglar, destrucción consistente no solo en la pérdida de flora y fauna, sino también en la fractura de las comunidades de pescadores y recolectores

que dependían, para su supervivencia (alimentación, trabajo), de la salud de estos ecosistemas. En color rojo se identifican las zonas de la industria del camarón, que cada vez se vuelven más vulnerables si se sigue justificando su ampliación por ser uno de los productos de mayor exportación no petrolera. Ya que no se ha considerado los daños y afectaciones que se han realizado tanto a los grupos sociales que habitan estos ecosistemas, como a estos en su valor de barreras protectoras, frente a inundaciones que resultarán agravadas en escenarios del cambio climático, relacionados a subidas del nivel del mar.

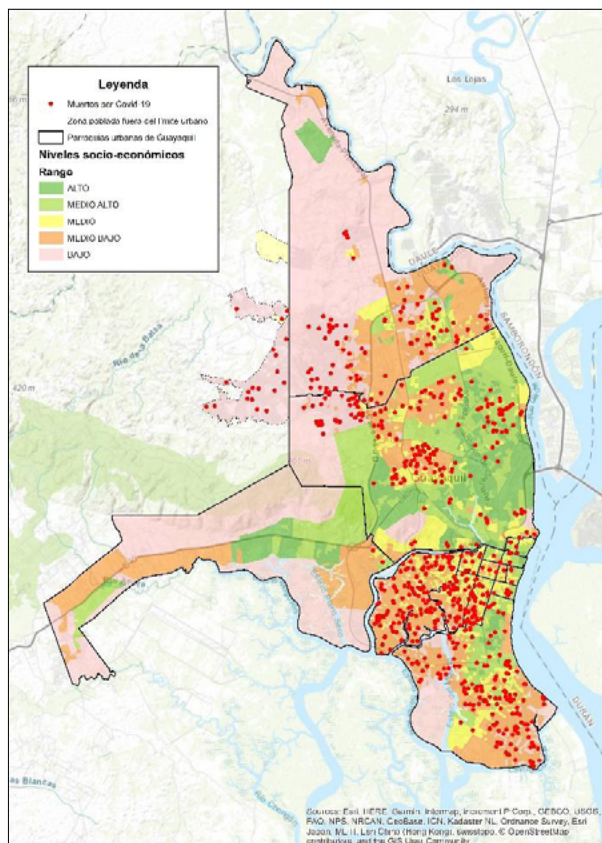
## Resultados

Los niveles socioeconómicos están caracterizados con una gama de color que va de verde a rojo, el verde expresa mejores condiciones en las diferentes variables analizadas (vivienda, servicios básicos, nivel de instrucción, sector económico). En la figura 3 se puede observar la incidencia de covid-19, considerando la justicia socioespacial en función de las relaciones espaciales entre nivel socioeconómico y los fallecidos en calles y casas que fueron reportados durante la crisis sanitaria de la ciudad de Guayaquil (abril

**Figura 2**  
Manglares y camaroneeras  
1959-2020

Fuente: CLIRSEN,  
1969, 1999;  
CCONDEM, 2007;  
CI, 2018; MAGAP,  
2020

a junio de 2020).



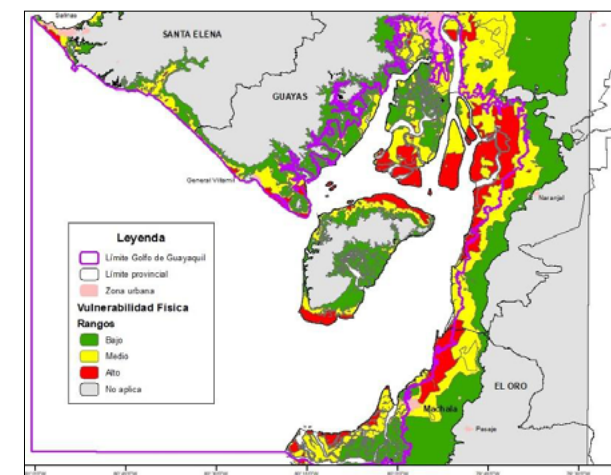
**Figura 3**  
Desigualdades socioespaciales y fallecidos reportados en casas y calles

Fuente: Sánchez y Zamora, 2020

La correlación espacial entre niveles socioeconómicos y fallecidos reportados (calles y casas) se presentó con las variables de vivienda (hacinamiento) y acceso a servicios básicos. La arquitecta Daniela Hidalgo, entrevistada por Primicias, ha manifestado que en Guayaquil “a veces encontramos casos de hasta tres familias, con nueve integrantes, en casas sin patio ni ventilación”, a lo que se suma la falta de “planificación urbanística, tanto de la autoridad como de la empresa privada, además de las invasiones” en los cantones Guayaquil, Durán y Samborondón (Primicias 2020, citado en Sánchez y Zamora, 2020).

Un alto porcentaje de la población, afectada por covid-19 durante la crisis sanitaria de Guayaquil, resulta también vulnerable frente a los efectos del cambio climático, como ya ha sucedido en épocas de inundaciones causadas por el fenómeno de El Niño, debido a que la población marginada se localiza generalmente cerca de zonas vulnerables y susceptibles a inundación.

Sobre los ecosistemas de manglar, se atribuye la destrucción histórica de estos ecosistemas especialmente a la industria camaronera y el crecimiento urbano. Destrucción que aumenta el potencial de inundaciones, que se incrementa por fenómenos como El Niño, entre otros. Las zonas susceptibles a inundación (figura 4) permiten reconocer la vulnerabilidad socialmente determinada para individuos y para grupos sociales que se imbrican en estos territorios.



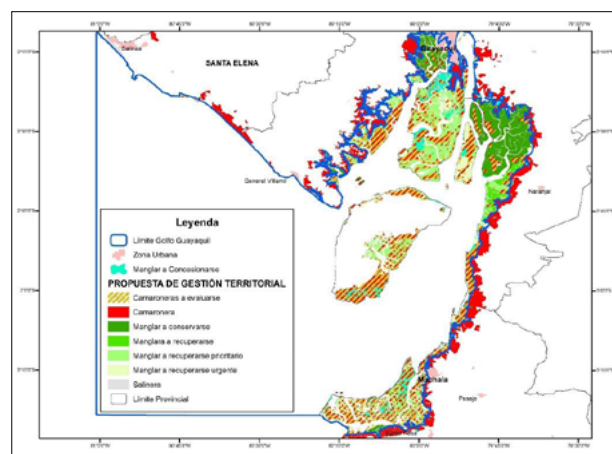
**Figura 4**  
Zonas vulnerables a inundación por crecidas del nivel del mar

Fuente: Conservación Internacional, 2018

Considerando servicios ecosistémicos de regulación (vulneración costera), de aprovisionamiento (seguridad y soberanía alimentaria) y culturales (belleza escénica), además de lo planteado en la Constitución de 2008 en sus artículos 389 y 390, en los que se establece la responsabilidad del Estado de proteger tanto a las personas y colectividades como a la naturaleza frente a los efectos negativos

de los desastres de origen natural o antrópico, mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad.

En 2018, como parte del estudio “Servicios ecosistémicos de los manglares del golfo de Guayaquil: Modelamiento espacial y priorización de sitios por belleza escénica, protección costera y seguridad alimentaria”, realizado por Conservación Internacional (CI), se propuso recuperar zonas de manglar con el objeto de proteger las zonas del litoral ecuatoriano frente a procesos de cambio climático, y también generar espacios que permitan alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria de las comunidades ancestrales de este ecosistema.



**Figura 5**  
Propuesta de reorganización territorial de la industria del cultivo de camarón.

*Fuente:*  
Conservación Internacional, 2018

## Discusión

El cambio climático no se debería abordar desde la teoría de riesgos limitada a causa-efecto, sino considerando que las vulnerabilidades son socialmente determinadas y cuestionar la forma de repensar el modelo de acumulación vigente y las prácticas sociales malsanas construidas a

partir de una visión crematística de “desarrollo”, que han cosificado a la naturaleza y a las personas, produciendo inequidades socioespaciales y geografías de la enfermedad y la muerte.

En nombre del desarrollo y el progreso hemos destruido nuestra casa (el planeta, nuestro hábitat) en todas las escalas. Este progreso se “fundamenta en capacidades ilimitadas de recursos que se cree tiene el planeta, pero que ha producido contaminación, deterioro ambiental, además de graves impactos socioculturales” (Zamora, 2016, pp.46-47). “Ocupar el extremo inferior de la escala de la desigualdad y pasar a ser «víctima colateral» de una acción humana o desastre natural son posiciones que interactúan como los polos opuestos de un imán: tienden a gravitar una hacia la otra” (Bauman, 2011, p.14). Podemos decir que:

la estructura del espacio urbano de Guayaquil y sus zonas de influencia no responde únicamente a los componentes biofísicos donde se localiza. También es la expresión de acciones sociohistóricas y de las coyunturas económicas y políticas. Muchos de los procesos históricos de segregación urbana se relacionan con la planificación y gestión del espacio urbano. (Sánchez y Zamora, 2020, p.88)

La salud no debe ser abordada solo desde el campo biomédico, sino desde el acceso a los derechos como saneamiento, medio ambiente, calidad de aire, transporte, educación, alimentación, entre otros; en tanto que la ausencia de estos derechos se visualiza en diferencias e inequidades socioespaciales, donde hay grupos que disfrutan de todos los derechos, mientras que otros son invisibilizados o salen a la luz cuando hay terremotos, inundaciones, pandemias u otros eventos.

La salud no solo atañe a los individuos o grupos sociales, sino también a los territorios. Y se puede deducir que la zona del litoral ecuatoriano no es saludable, porque, en primera instancia se destruyó un ecosistema que tiene valor por ser la morada de diferentes especies de flora y fauna, muchas de ellas aprovechadas por recolectores y pescadores artesanales. Los metabolismos ecosistémicos malsanos, justificados por el discurso de “desarrollo y progreso”, no

consideran los daños ambientales (destrucción de barreras protectoras frente a eventos de cambio climático, pérdida de ecosistemas), sociales (fragmentación, segregación y despojo del territorio de las poblaciones ancestrales del ecosistema), económicos (sustento de empleo y de subsistencia) ni culturales.

Considerando la pregunta de Jackson (2011): ¿es posible una prosperidad sin crecimiento? Podemos decidir entre geografías de la muerte y una posible extinción como especie frente a eventos extremos de cambio climático y pandemias; o proponer geografías de la vida, en las que se puedan plantear espacios “otros” posibles, que deberán ser pensados a escala mundial y local. En el país tenemos propuesto “otro” espacio posible a partir del concepto de Buen Vivir, según la Constitución de 2008, lo cual constituye una propuesta que implica pasar de la perspectiva individual a la colectiva.

Por lo tanto, pensar y proponer acciones para preservar el equilibrio de los ciclos climáticos requiere una revisión de nuestro marco ontológico, epistemológico y de praxis de nuestros metabolismos socioecológicos. Cuando hablamos de cambio climático estamos hablando de las expresiones de nuestras relaciones metabólicas malsanas con la naturaleza y también de las propuestas y acciones de resiliencia que emergen desde diferentes perspectivas: comunidades, académicas, de activistas, de gobiernos, entre otros actores, y que no son consideradas en la planificación nacional o local.

## Conclusiones

La contribución del análisis de las (in)justicias socioespaciales desde la reflexión espacial crítica permite mirar la realidad de un territorio desde la multidimensionalidad del proceso y la multiescalaridad espacial.

Los desastres como pandemias, cambios climáticos, entre otras expresiones de nuestros metabolismos malsanos son determinados socialmente. Por lo tanto, generar estrategias de mitigación y resiliencia frente a los escenarios de

cambio climático requiere entender que la construcción de la vulnerabilidad social se concreta en los territorios por las relaciones de poder inequitativas y segregadoras, que históricamente se van expresando en territorios no saludables, en geografías de la muerte y de injusticia socioambiental.

Por lo tanto, las acciones y estrategias a escala global y local para disminuir las vulnerabilidades frente al cambio climático deben considerar como eje principal la reducción de la brecha de desigualdades e inequidades sociales. Estas vulnerabilidades están marcadas por clase social (nivel socioeconómico) y se profundizan por diferencias de género, raza, preferencias sexuales o lugar de procedencia (migrantes internos y externos).

## Referencias

- Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales: desigualdades sociales en la era global*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Breilh, J. y Zamora Acosta, G. (2019). “La vulnerabilidad es socialmente determinada”. *Ecuador 2016*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.
- CCONDEM. (2007). *Certificando la destrucción: Análisis integral de la certificación orgánica a la acuicultura industrial de camarón en Ecuador*. Quito: Fundación ICO y Swissaid.
- Conservación Internacional. (2018). *Servicios ecosistémicos de los manglares del Golfo de Guayaquil. Modelamiento espacial y priorización de sitios por belleza escénica, protección costera y seguridad alimentaria*. Quito: CI.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Gonzales, D. (septiembre 2005). “From margins of society to center of the tragedy”. *New York Times*.
- Jackson, T. (2011). *Prosperidad sin crecimiento: Economía para un planeta finito*. Barcelona: Icaria e Intermón Oxfam.
- Primicias. (2020). “Entrevista a Daniela Hidalgo, docente de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo”. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/guayaquil-hacinamiento-pobreza-cuarentena>.

- Sánchez, P. y Zamora, G. (2020). *Guayaquil: La ficción de un éxito. El impacto de la pandemia Covid-19*. <https://saludyderechos.fundaciondonum.org/estudio-covid-19-en-guayaquil>
- Oslender, U. (2010). La búsqueda de un contraespacio: ¿Hacia territorialidades alternativas o cooptación del poder dominante?. *Geopolítica 1* (1), 95-114.
- WWF. (2022). Manglares: una solución ante la crisis climática. <https://www.worldwildlife.org/descubre-wwf/historias/manglares-una-solucion-ante-la-cribis-climatica>
- Zamora Acosta, G. (2022). El espacio socialmente producido y el espacio en la determinación social de la salud: Agroindustria bananera 1948-2018, Costa sur [Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. <http://hdl.handle.net/10644/8691>.
- Zamora Acosta, G. (2021). Determinación social de la vida, la salud y la muerte: Una mirada geohistórica y post covid-19. *Tendencias, Perspectivas y Retos en el Contexto del Post Covid-19: El Sur Global y otros territorios*. São Paulo: Cultura Académica.
- Zamora Acosta, G. (2016). La gestión del territorio en un Estado plurinacional: Retos de la implementación de las circunscripciones territoriales indígenas, como regímenes especiales en el Ecuador [Tesis de maestría, Flacso Ecuador].

# Malnutrición infantil y determinación social en Cuenca. Estudio de caso

---

**David Acurio Páez**

Docente

Universidad de Cuenca

## Introducción

Alimentarse es incorporar a nuestro cuerpo las características de lo que se come —tanto su valor nutricional como simbólico—, al comer se hacen visibles condicionamientos sociales, políticos y religiosos. La alimentación es un sistema que incluye la producción, la distribución, el consumo y el desecho de alimentos (Contreras, 1993), todos estos procesos subordinados a las condiciones que impone el modelo capitalista; por ello, mirar a la alimentación únicamente desde la nutrición podría ser absolutamente reduccionista, es ver la expresión de un proceso mayor, es mirar la punta del *iceberg*.

El sistema alimentario actual se sostiene en una lógica que prioriza la acumulación de capital por encima de la salud, lo que en Ecuador se expresa en que la producción agrícola estimula agroexportación y sanciona la alimentación, y en el consumo de alimentos se valora más los criterios de mercado que los de conservación de la vida. Lo que el presente texto pretende evidenciar son las cicatrices que el proceso de determinación social del estado nutricional deja en la vida de niños y niñas de la ciudad de Cuenca.

### El proceso que determina los problemas alimentarios

El sistema alimentario dominante mantiene como esencia la explotación agroindustrial y se basa en algunos

aspectos: a) el monocultivo extensivo, b) la sobreexplotación de los productores y trabajadores agrícolas, c) la optimización máxima de utilidades mediante instrumentos financieros e industriales como los *commodities* y d) la elaboración de productos comestibles industriales altamente procesados (hiperprocesados) (Mintz, 1996; Veraza, 2007, 2008).

En Ecuador la producción agrícola genera un espejismo; por una lado, mantiene un promedio de crecimiento económico anual del 4,8 % desde 1996 (Calero León, 2011; Maldonado, 2011), representando prácticamente el 8% del Producto Interno Bruto; y por otro lado, la extensión de tierra dedicada a la agricultura disminuyó de 28,6% en 1990 a 26,9 %, en el 2005.

Un ejemplo de ese hecho es la producción palmícola que pasó de 20 000 ha en 1985 a 217 872 ha en el 2005 (Breilh, 2011). La superficie de cultivo de tomate riñón descendió un 26 %, la cosecha de cebada ha disminuido un 13 %, la de maíz un 22 % y la de trigo un 33 %. Pero no es solo el incremento de suelo destinado a la agroexportación, es también el cambio de destino de la producción; así, en el caso del maíz, apenas el 9% de la producción del 2009 se destinó para autoconsumo y semillas, un 1,6 % para consumo humano, para exportaciones un 3,1 % y para producción de balanceados de consumo animal un 77,2 % (Maldonado, 2011).

Como consecuencia se importa el 94 % del trigo, el 86% de la avena, el 73% de la lenteja, el 70% de almidones, el 62% de la cebada que se consume en el Ecuador (Aguinaga y Flores, 2012, p.218) perdiendo con ello la seguridad y la soberanía alimentaria del país.

La pérdida de soberanía alimentaria se expresa en la prevalencia de malnutrición infantil. Así, la desnutrición ha pasado de un 40% en niños y niñas menores de cinco años con desnutrición crónica en 1986, a un 23% en el 2018; es decir, un 0,53 % de reducción promedio anual, mostrando un lento descenso de los índices con franco estancamiento en los últimos 12 años, mientras se da un rápido incremento del sobrepeso y obesidad infantil que llega al 8% de los niños y niñas menores de cinco años (Freire et al., 2014; INEC, 2019).

Los datos presentados permiten entender la existencia de un proceso de determinación social (Breilh, 2013a, 2013b, 2020), del consumo de alimentos y de la malnutrición, proceso que está marcado por históricas tensiones entre la acumulación de capital y la conservación de la vida, tensiones que dejan cicatrices que son posibles de identificar en los territorios, llámense estos cuerpos, barrios, ciudades, países.

### Cuenca y las cicatrices de la desnutrición infantil

La situación nutricional de los niños y niñas menores de cinco años en el Ecuador no ha mejorado en los últimos 10 años, si bien los estudios oficiales no presentan información de la ciudad de Cuenca, sino la provincia del Azuay, se puede ver que en el 2014 se estimó una tasa de desnutrición de 29,9% en niños y niñas menores de 5 años (Freire et al., 2014) y que para el año 2018 ese porcentaje fue de 28,79 % (INEC, 2019). Para el 2019, en Cuenca urbana se encontró un promedio del 26,2 % de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años (Acurio Páez, 2021).

Situación similar es la del sobrepeso y obesidad, pues para el 2012 el promedio nacional fue del 8,6% en niños y niñas menores de cinco años (Freire et al., 2014) y para el 2019 ese porcentaje, en la ciudad de Cuenca, fue del 8,7 % (Acurio Páez, 2021) con un elemento complementario que señala que el 35,2 % de niños tienen entre riesgo, posible riesgo o franco diagnóstico de sobrepeso y obesidad antes de cumplir seis años, como se puede ver detalladamente en la Tabla 1.



	Variable	N	%	Total
Desnutrición crónica	Baja talla y baja talla severa	276	26,2	1053
	Normal	777	73,8	
Desnutrición global	Bajo peso y bajo peso severo para la edad	31	2,9	1053
	Peso para edad adecuado o superior a normal	1022	97,1	
Desnutrición aguda	Emaciado y severamente emaciado	5	0,5	1053
	Normal y sobrepeso	1048	99,5	
IMC para la edad	Sobrepeso y obesidad	95	8,7	1053
	No sobrepeso ni obesidad	961	91,3	
IMC para la edad	Riesgo de sobrepeso - obesidad más sobrepeso y obesidad	371	35,2	1053
	IMC en rangos normales	682	64,8	
IMC para la edad	Riesgo de sobrepeso y posible riesgo de sobrepeso	279	26,5	1053
	Normal o sobrepeso y obesidad	774	73,5	

**Tabla 1**

*Prevalencia de malnutrición en niños menores de 5 años que asisten a servicios de desarrollo infantil del área urbana de Cuenca - 2019*

*Fuente: Acurio Páez, 2021*

Un hecho de alta preocupación es la coexistencia de desnutrición crónica y sobrepeso u obesidad en los niños. Es decir, niños que, habiendo perdido talla, en un momento de su vida, luego ganaron peso, incrementando su índice de masa corporal.

Un elemento importante a notar, es que, en los niños menores de 2 años la prevalencia de desnutrición crónica llega al 35 %, mientras que para los que tienen entre 2 y 5

años es del 23 %, los datos muestran un riesgo de desnutrición casi dos veces mayor en los más pequeños.

Un dato relevante es que el 40% de niños y niñas menores de cinco años que son hijos de padres adolescentes sufren desnutrición crónica. Los hijos de padres adolescentes, tienen 1,5 más posibilidades de presentar desnutrición crónica. Este hecho permite iniciar una reflexión que exige ver más allá de los promedios y de la sola condición biológica de los niños y es que los modos de vida de los distintos grupos sociales juegan un papel determinante en la condición de salud de los mismos.

Así se explica por qué, en Cuenca, cuando el principal responsable económico está desocupado la prevalencia de desnutrición en menores de 5 años sube al 42 %, (1,7 veces más alto que el promedio) y si los padres tienen únicamente instrucción primaria o menos la desnutrición crónica infantil es del 30 %.

La prevalencia de desnutrición infantil en menores de 5 años está totalmente subordinada al lugar que ocupa un grupo social en el sistema de producción históricamente determinado por las relaciones en que se encuentran frente a los medios de producción, por el papel que desempeñan en la organización social del trabajo y por el modo y la proporción en que reciben la parte de la riqueza social de que disponen (Cueva, 1988).

Basado en esos cuatro criterios se construyó un índice de inserción social para Cuenca que identificó siete tipos de inserción de clase, confirmando que la condición de clase genera procesos determinantes del estado nutricional de los niños y niñas, como se puede ver en la Tabla 2.

	RELACIÓN TALLA PARA EDAD				RELACIÓN IMC PARA EDAD				Total	
	Desnutrición crónica		Normal		Sobrepeso y obesidad		Sin sobrepeso			
	n	%	n	%	n	%	n	%		
Inserción Social (INSOC)	Capa media pudiente	46	25,0	138	75,0	20	10,9	164	89,1	184
	Capa media pobre	64	25,6	186	74,4	16	6,4	234	93,6	250
	Pequeño productor Artesano	19	28,8	47	71,2	9	13,6	57	86,4	66
	Pequeño productor comerciante	13	23,2	43	76,8	7	12,5	49	87,5	56
	Obrero	19	28,8	47	71,2	2	3,0	64	97,0	66
	Subasalariado	75	24,6	230	75,4	26	8,5	279	91,5	305
	Desempleado	24	43,6	31	56,4	3	5,5	52	94,5	55

**Tabla 2**

*Inserción Social y Prevalencia de Malnutrición en niños menores de 5 años que asisten a servicios de desarrollo infantil del área urbana de Cuenca-2019*

*Fuente: Acurio Páez, 2021*

En la Tabla 2 se evidencia que la desnutrición infantil es un problema presente en todas las formas de inserción social, pero las familias de los obreros y los artesanos son las que superan el promedio (26,2%) y llegan a un 28% de niños con desnutrición crónica.

El 44% de los niños cuyos responsables económicos están desempleados tienen desnutrición crónica, es decir, es 1,6 veces más frecuente la desnutrición crónica en esta inserción social. En contraste, el porcentaje de niños con sobrepeso y obesidad es mayor en la capa media pudiente, donde llega prácticamente al 11%; en los pequeños productores artesanos y comerciantes tienen un 13% y 12% de niños con sobrepeso y obesidad, es decir, entre 1,3 y 1,5 veces más frecuente en estos sectores de inserción social que el promedio de prevalencia (8,7%).

Pero la condición nutricional está profundamente marcada por las lógicas de consumo, sea por la capacidad de compra o por el estilo de consumo. En el primer ámbito se identificó que el 64% de los hogares donde el responsable económico está desempleado y el 53% de los hogares obreros se han quedado sin dinero para comprar comida en los últimos doce meses.

En la Tabla 3 se analiza el carácter del consumo en cada una de las clases sociales identificadas, se confirma nuevamente que la condición de clase no es un único y lineal factor en juego en el consumo, pues en todos los niveles de inserción social se presentan las distintas características de consumo.

En el estudio hecho en la ciudad de Cuenca el 54% de los participantes tiene un consumo básico, esa proporción fue menor en la capa media pudiente en la cual un 39% hogares refirieron tener estas características de consumo. El 8% de los participantes tienen un carácter consumista en sus compras, carácter que se duplica en la capa media pudiente en la cual el 15% de hogares opta por esta forma de consumo y es cinco veces más alto que en los hogares de obreros (2,9%) y los asalariados (2,6%).

Es interesante notar que los pequeños productores comerciantes, en los temas relativos al consumo, tienen prácticas similares a la clase media pudiente, particularmente cuando se analiza el tipo de consumo que llega a significar el 13 % del total de los integrantes de esta inserción de clase. Situación que expresa una lógica que Heiman (2012) plantea como comportamiento imitativo del consumo de la clase considerada superior o referente a nivel global y que da cuenta de procesos de búsqueda de la distinción al que se refiere Bourdieu (1998).

	Consumo básico		Consumo estándar		Consumista		Total
	n	%	n	%	n	%	
Capa media pudiente	74	39,4	85	45,2	29	15,4	188
Capa media pudiente	74	39,4	85	45,2	29	15,4	188
Pequeño productor Artesano	34	50,0	28	41,2	6	8,8	68
Pequeño productor comerciante	32	53,3	20	33,3	8	13,3	60
Subsalarariado	197	62,7	109	34,7	8	2,5	314
Desempleado	36	59,0	22	36,1	3	4,9	61
<b>TOTAL</b>	<b>558</b>	<b>54,9</b>	<b>396</b>	<b>37,2</b>	<b>76</b>	<b>7,9</b>	<b>1030</b>

**Tabla 3**

*Índice del carácter del consumo por tipo de inserción social Cuenca Urbana-2019*

*Fuente: Acurio Páez, 2021*

### Cartografía de la malnutrición en Cuenca

Las formas de la ciudad son consecuencia del proceso de reproducción social, que actualiza de forma permanente una estructura trans-histórica de relaciones, en la que la totalidad social actúa en una zona o territorio de la naturaleza para lograr de esta una respuesta favorable al mantenimiento de sus condiciones de reproducción (Echeverría, 1984).

En el caso de Santa Ana de los Cuatro Ríos de Cuenca, la fundación española marcó las tensiones y las diferencias con la población indígena. Los invasores españoles no eligieron como centro de la emergente ciudad el mismo espacio del castillo Inca de Pumapungo, lo dejaron como traspatio en la zona externa y trasera de la ciudad, distribuyendo los terrenos para los españoles alrededor de la nueva plaza central dejando en préstamo o arrendamiento que los indígenas se

ubiquen en la zona del viejo castillo de Atahualpa (Cordero Iñiguez, 2007).

A partir del núcleo central, el crecimiento de la ciudad fue centrípeto y respondió a la historia de acumulación basada en la producción y comercialización de sombreros de paja toquilla y en la agricultura, ambas generaron una burguesía comercial que empezó a constituirse desde aproximadamente 1860 cuando se consolida la exportación de sombreros y luego de cascarilla. Una burguesía aristocrática con poder político suficiente para obtener, en 1954, una ley de protección para iniciar un proceso de industrialización que se consolidó hasta los años setenta con la construcción del parque industrial ubicado al noroccidente de la ciudad (Carrasco, 1985).

Para los años 70 y 80 el desarrollo industrial genera la ampliación del espacio urbano, por un lado, los barrios de obreros y trabajadores de la naciente industria en la zona noroccidental de la ciudad y por otro los nuevos espacios de la consolidada burguesía local al sur occidente

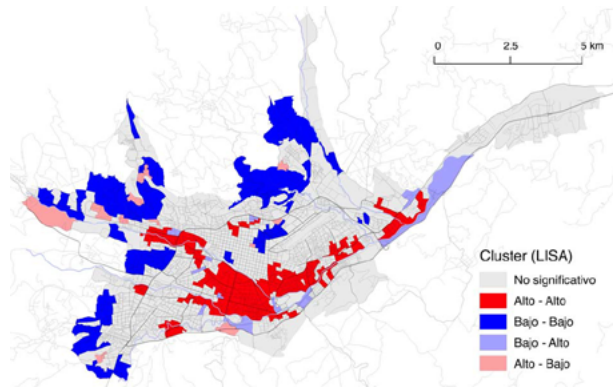
### Inserción social en el territorio de la ciudad

Por su configuración histórica el territorio de la ciudad de Cuenca no es accedido por la población de la misma manera, el Mapa 1 evidencia como los sectores con bajos Índices de Condiciones de Vida (ICV) están situados preferentemente en la periferia de la ciudad, sobre todo en la región nororiental y suroccidental, mientras aparece un corredor de valores altos (mejores cuartiles del ICV) siguiendo el curso del Río Tomebamba y que se ensancha en la zona de El Ejido, en la parroquia Sucre (Orellana y Osorio, 2014).

Los sectores de El Ejido, de la Ordóñez Lasso, Puertas del Sol y Challuabamba identifican zonas de exclusión espacial, es decir, la proporción de población con carencias (ICV bajo) es menor a la que se esperaría en una distribución homogénea, planteando la existencia de procesos de segregación socioeconómica en Cuenca.

La geografía del espacio urbano de Cuenca muestra una ciudad con rasgos de segregación, una ciudad en la que los costos del terreno y las condiciones de los servicios son mejores en las zonas más cercanas a las orillas de los ríos y en la

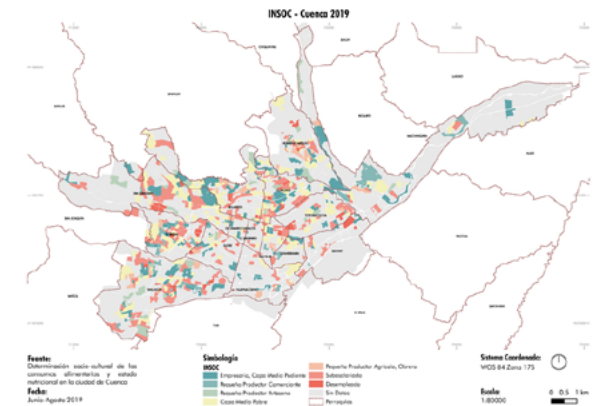
que a medida que más se aleja del eje de los ríos de la ciudad tiene una mayor proporción de hogares con necesidades insatisfechas.



**Mapa 1**  
Conglomerados espaciales de valores altos y bajos del Índice de Condiciones de Vida. Cuenca 2010

Fuente: Orellana y Osorio, 2014

Utilizando las tipologías de inserción social se pudo identificar que Cuenca mantiene una tendencia a que los sectores pudientes se asienten en las cercanías de los ríos de la ciudad, en aquellos espacios que se transformaron de haciendas en barrios, lo que se hace más evidente en las nuevas zonas de crecimiento urbano ubicadas hacia el norte de la ciudad. Mientras hay una mayor concentración de hogares de clase media pobre, subasalariados, en las zonas más distantes de los ríos, sea hacia el sur o hacia el noroccidente de la ciudad (Mapa 2).



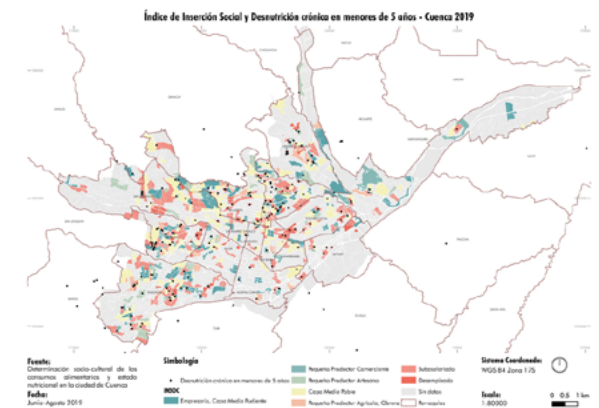
**Mapa 2**  
Distribución geográfica de los diversos tipos de inserción social en Cuenca 2019

Fuente: Acurio Páez, 2021

La Inserción Social subordina a las condiciones de salud, así se identifica las cicatrices que el proceso de determinación social deja en el territorio de la ciudad. En el Mapa3, sobre la base de las diversas formas de inserción social (en tonos que van desde el celeste más intenso para el grupo de empresarios y capa media pudiente hasta el rojo intenso para desempleados), se puede observar la distribución geográfica de los niños y niñas menores de 5 años con desnutrición crónica. Los polígonos donde predominan las inserciones sociales más pobres tienen mayor presencia de niños con desnutrición crónica.

**Mapa 3**  
Inserción social y desnutrición crónica en menores de 5 años que asisten a centros de desarrollo infantil en área urbana de Cuenca, Cuenca 2019

Fuente: Acurio Páez, 2021



## Conclusiones

El texto evidencia que el consumo de alimentos está subsumido a los intereses del capital global. Es necesario decir que no puede comprenderse la producción agrícola aislada de las lógicas de consumo, ni el consumo de alimentos separado de la producción, ambos son parte de un mismo proceso que no se resuelve en el nivel individual sino en el nivel general del modelo de reproducción social y que existe una transición del eje de acumulación actual, este ha pasado de la producción para centrarse en la circulación y el control de los canales de comercialización.

La creación de gustos y tendencias de consumo está influenciada por la globalización. Tiene un impacto en los hábitos alimenticios de las personas y, como consecuencia, en su salud. Los alimentos pueden consumirse ahora prácticamente en cualquier lugar y en cualquier momento debido al avance de los mercados mundiales y de las tecnologías, lo que permite que haya cada vez menos restricciones en función del comer como hecho político. Lo que comemos refleja la subsunción del consumo a la dinámica general del capital a nivel individual.

Se demuestra que las diferentes clases socioeconómicas tienen diferentes patrones de consumo como resultado de sus situaciones de vida actuales y de sus trayectorias familiares, y también de lo que desean mostrar a la comunidad. La alimentación asimismo contiene indicadores de exclusión, que se establecen en la conexión que ciertos alimentos tienen con cada segmento socioeconómico. Lo exótico, caro y saludable tiene un mayor valor de mercado.

Se puede ver que existe en Cuenca una tendencia a la segregación del espacio urbano como un subproceso capaz de explicar parte de la dinámica general de la determinación social del consumo alimentario y la malnutrición.

La lógica dominante del modelo de desarrollo de Cuenca, signado por la aceleración de la acumulación de capital, ha generado un crecimiento que deja en desventaja a determinados grupos sociales cuya inserción de clase no supone la propiedad y el control de los medios de producción, sea porque quedan expuestos a procesos ambientales

destructivos como la polución y/o porque no cuentan con suficientes procesos protectores como espacios verdes.

La malnutrición es una *sindemia* (Swinburn et al., 2019), es decir, implica la coexistencia de varias epidemias que se expresan en el estado nutricional —la epidemia de los consumos malsanos, la de la pobreza y la de desigualdad social— y, por ello, en el caso de Cuenca su distribución no es aleatoria, responde directamente a la forma en que se distribuyen en el espacio urbano los distintos niveles de inserción social.

Aquí se hace evidente que existe un proceso de determinación social del estado nutricional de niños menores de 5 años y que sus condiciones de malnutrición están subordinadas a la inserción de clase y a los modos de vida que esta genera como parte de la dinámica de reproducción social de Cuenca y su proceso de acumulación de capital. Se demuestra de forma clara que la distribución de la malnutrición responde a las diversas formas de inserción social y a cómo estas ocuparon el espacio social de Cuenca.

## Referencias

- Acurio Páez, D. (2021). *Cuenca: Alimentación, inequidad y poder; estudio de la determinación sociocultural de los consumos alimentarios y del estado nutricional en la ciudad de Cuenca*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Aguinaga, M., y Flores, E. (2012). ¿Quiénes sostienen la alimentación en Ecuador? Un derecho aún no resuelto. *Horizonte de derechos humanos*, 217–227.
- Bourdieu, P. (1998). *La distinción: Criterio y bases del gusto*. Taurus.
- Breilh, J. (2011). Aceleración agroindustrial: Peligros de la nueva ruralidad del capital. En: Brassel, Frank, Breilh, Jaime y Zapata, Alex (Eds.). *¿Agroindustria y Soberanía Alimentaria?: hacia una ley de agroindustria y empleo agrícola*. Quito: SIPAE, 2011. pp. 171-190.
- Breilh, J. (2013). Hacia una redefinición de la soberanía agraria: ¿Es posible la soberanía alimentaria sin cambio civilizatorio y bioseguridad?. En: Hidalgo, Francisco, Lacroix, Pierril, y Román, Paola (Eds.). *Comercialización y*

- soberanía alimentaria*. Quito: Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador, SIPAE, 2013. pp. 45-55.
- Breilh, J. (2013b). La determinación social de la salud como herramienta de ruptura hacia la nueva salud pública (salud colectiva) (Epidemiología crítica latinoamericana: Raíces, desarrollos recientes y ruptura metodológica). 45.
- Breilh, J. (2020). *Critical epidemiology and the peoples health*. Oxford University Press.
- Calero León, C. (2011). *Seguridad alimentaria en Ecuador desde un enfoque de acceso a alimentos* (1era. edición). FLACSO Ecuador : Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana.
- Carrasco, A. (1985). La industrialización en el Azuay. *Revista IDIS*, 14, 99–129.
- Contreras, J. (1993). *Antropología de la alimentación*. EUDEMA.
- Cordero Iñiguez, J. (2007). *Historia de la región austral del Ecuador desde su poblamiento hasta el siglo XVI*. Municipalidad de Cuenca: Fundación Cultural Cordero.
- Cueva, A. (1988). *La teoría marxista: Categorías de base y problemas actuales*. Planeta.
- Echeverría, B. (1984). La forma natural de la reproducción social. *Cuadernos Políticos*, 41, 33–46.
- Freire, W., Ramírez, M. J., Belmont P., Mendieta M.J, Silva M.K, Romero N, Sáenz K, Piñeiros P, Gómez I, y Monge R. (2014). *Encuesta nacional de salud y nutrición del Ecuador*. ENSANUT - ECU 2012 TOMO I. MSP/INEC.
- Heiman, R., Freeman, C., & Liechty, M. (Eds.). (2012). *The global middle classes: Theorizing through ethnography*. SAR Press.
- INEC. (2019). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición: ENSANUT 2018*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/salud-salud-reproductiva-y-nutricion/>
- Maldonado, R. (2011). *Seguridad alimentaria y nutricional en el Ecuador*. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social / FAO.
- Naranjo, P. (1991). *Saber alimentarse*. Corporación Editora Nacional.

- Orellana, D. y Osorio, P. (2014). Segregación espacial urbana en Cuenca-Ecuador. *Analitika: revista de análisis estadístico*, 8(2), 27–38.
- Swinburn, B. A., Kraak, V. I., Allender, S., Atkins, V. J., Baker, P. I., Bogard, J. R., Brinsden, H., Calvillo, A., De Schutter, O., Devarajan, R., Ezzati, M., Friel, S., Goenka, S., Hammond, R. A., Hastings, G., Hawkes, C., Herrero, M., Hovmand, P. S., Howden, M., ... Dietz, W. H. (2019). *The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report*. The Lancet. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)

# Calidad educativa más allá del mercantilismo: un ser humano en quien creemos y a quien respetamos

---

**María Eugenia Verdugo Guamán**  
**Nilson Patricio Araujo Flores**

Docente  
Universidad de Cuenca

El concepto de calidad en educativa se sitúa en la década de 1950 cuando varios movimientos demandan una educación más participativa, centrada en los estudiantes y que respondiera a las necesidades de la sociedad. Sin embargo, es en los años 60 cuando se convierte en una preocupación global, lo cual coincide con los cambios generados por el avance de las tecnologías de la información y comunicación así como la creciente importancia de los servicios en el sector terciario, cuyo soporte es el desarrollo del conocimiento.

Peter Drucker, en 1993, advierte que el conocimiento se había convertido en un elemento fundamental para la vida y un recurso importante para el crecimiento económico, lo que llevó al surgimiento de la “sociedad del conocimiento” que, a decir de Quintero (2019), encuentra en la teoría del Capital Humano uno de sus soportes.

Schultz (1971), defensor de esta teoría, planteó que las habilidades adquiridas y el conocimiento de las personas son una forma de capital. Según esta teoría al promover la mejora de las capacidades humanas y su adaptación a

las nuevas condiciones de la sociedad, se garantiza su supervivencia y la competencia en el mercado laboral (Quintero, 2020; Hinkelammert, 2005), cuestiona el motor de la eficiencia y valor central del mercado que guarda correspondencia con el sujeto calculador de utilidad que busca maximizar sus beneficios económicos. El resultado de este comportamiento se denomina eficacia, según Hinkelammert (2005) tal como se cita en Acosta (2022).

Para Vergara (2022) en la teoría de Capital Humano, los seres humanos se convierten en bienes de capital y adquieren un valor de mercado por su capacidad de intercambio.

Por su parte, Ospina (2015) argumenta que ver a las personas como recursos productivos bajo la teoría del capital humano, puede cosificar al hombre y sumergirlo en una racionalidad instrumentalizadora, que lo deshumaniza al reducir su valor a su utilidad económica.

En este sentido conviene tener presente que la racionalidad instrumental, que se basa en la eficiencia y eficacia de los medios para lograr objetivos, puede generar un orden en la sociedad; sin importar que estos pueden ser éticamente justos o no y pueden perpetuar las desigualdades y limitar las oportunidades y derechos, dando paso a la competitividad, valor propio del sistema neoliberal.

En este contexto, Ceballos y Saiz (2022) plantean que el sujeto que promueve el orden no siempre es consciente de las desigualdades y puede convertirse en cómplice de la violencia sistemática ejercida sobre otros grupos. Esto implica que la búsqueda de un orden eficiente no garantiza necesariamente un orden justo y equitativo.

En los años 90, con el auge del neoliberalismo y la globalización, el concepto calidad cobra importancia en diferentes ámbitos, incluyendo la educación. En este sentido, la calidad se concibe como una herramienta crucial de cualificación para garantizar la competitividad entre las empresas y la eficiencia del mercado.

En el ámbito educativo, esta concepción se traslada bajo el impulso de organismos internacionales que promueven la discusión sobre la calidad educativa en reuniones y cumbres mundiales. Las sugerencias y recomendaciones que surgen suelen convertirse en orientadoras de políticas públicas en materia educativa.

Conviene mencionar que la “Conferencia Mundial de Educación para Todos” celebrada en Jomtien en 1990 destacó la importancia de universalizar el acceso a la educación básica como una prioridad y fue un hito importante en el impulso de la educación para todos a nivel mundial. Posteriormente, Jacques Delors en su calidad de presidente de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI, presentó en 1996 un informe titulado “La educación encierra un tesoro” (Informe Delors) en el que plantea la necesidad de trabajar en educación bajo cuatro pilares: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser. Estos cuatro pilares representan una visión integral de la educación, que busca promover el desarrollo completo de la persona y no su instrumentalización.

En 2000, en el “Foro Mundial de Educación para Todos” celebrado en Dakar, se ratificaron los objetivos establecidos en Jomtien y los países se comprometieron a cumplir las metas de “Educación para todos” hasta el 2015. Sin embargo, se advierte que la universalización debe ir de la mano de la calidad educativa.

La UNESCO, en su informe del 2005, reivindica la educación como derecho humano fundamental, que debe ser ejercido con calidad. Así, la calidad educativa se concibe como una cualificación que abarca distintos aspectos, incluyendo las características deseables de los educandos, los procesos de enseñanza y aprendizaje, los contenidos y sistemas educativos.

La UNESCO identificó cinco dimensiones esenciales de la calidad: eficiencia, eficacia, relevancia, pertinencia y equidad. En relación a esto, Vaillant y Rodríguez recogen el aporte de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en el tema de la calidad educativa:

[...] la eficiencia, entendida como los resultados obtenidos en relación con los recursos empleados en la educación



junto con los procesos, la organización y el funcionamiento de las escuelas; la eficacia, que valora el logro de los objetivos del conjunto del sistema; la equidad, dimensión fundamental de la calidad de la educación que pone el énfasis en la consecución de buenos resultados para todos los alumnos, y el impacto de los resultados alcanzados a medio y largo plazo. (OEI, 2010, p. 106)

Posteriormente, la “Declaración de Lima 2015” y siguientes cumbres internacionales sitúan la búsqueda de la calidad como un imperativo y es en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 cuando se ratifica el compromiso al asumir el trabajo a favor del objetivo 4 (ODS 4) “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y de promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos y todas”.

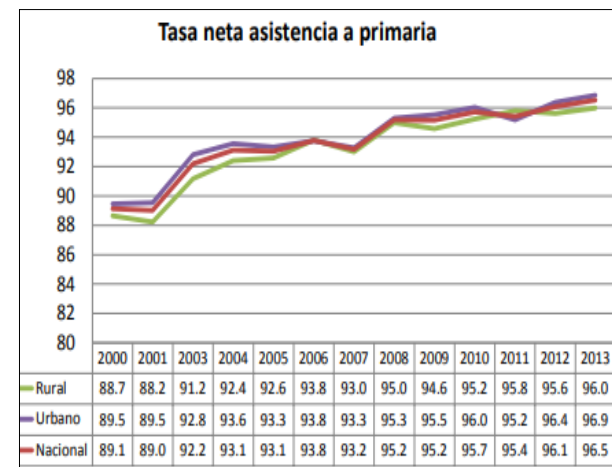
En el contexto del Ministerio de Educación del Ecuador (2022), el concepto de calidad educativa se vincula directamente con la visión de sociedad que se busca construir. Además, propone la equidad como criterio fundamental, entendida como la igualdad de oportunidades para acceder y permanecer en el sistema educativo.

La ampliación de Formichella en 2011 señala que la equidad educativa se logra cuando los individuos han tenido acceso y han completado su escolaridad con los mismos conocimientos y competencias. También se menciona que la igualdad de oportunidades implica el acceso y la garantía de los estudiantes para alcanzar resultados similares, con independencia de su punto de partida. Entonces, para la autora, la escolarización es una estrategia igualadora de las desigualdades de partida.

Es significativo destacar que hasta el año 2012, Ecuador logró alcanzar la universalización de la educación básica, lo que significa que el 96% de los estudiantes se encontraron inscritos en el sistema educativo.

Elaborado por:  
 Daniela Araujo y  
 Daniela Bramwell,  
 2015.

Fuente: Encuesta  
 Urbana de Empleo  
 y Desempleo-  
 ENEMDU, INEC,  
 2000 a 2013



El estudio de Araujo y Bramwell (2015) resalta varias estrategias que contribuyeron al logro de la universalización de la educación básica en Ecuador. Estas estrategias incluyen:

1. Incremento en cobertura del programa de alimentación escolar para instituciones educativas públicas: al pasar de 1,3 millones de beneficiarios a 2,1 millones.
2. Gratuidad de la educación: el Estado asumió su rol como principal, es decir su responsabilidad frente al financiamiento de la educación, con ello se logró eliminar las contribuciones económicas de los estudiantes y sus familias.
3. Entrega de recursos educativos como libros de texto y cuadernos de trabajo para estudiantes de primero a décimo año de Educación General Básica: en instituciones educativas públicas y otras apoyadas por el Estado. Además, se produjeron y entregaron textos en lenguas ancestrales.
4. Dotación de uniformes escolares: al ampliar los beneficiarios de 82 mil a 1,2 millones de estudiantes.
5. Implementación del Bachillerato General Unificado: buscó integrar diferentes tipos de bachillerato. (MinEduc, 2012b)

Además, el estudio destaca que los resultados de aprendizaje alcanzados por los estudiantes de 4.º y 7.º año de Educación General Básica dentro del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) que pertenece a la Unesco, mostraron una mejora significativa en la calidad de la educación, pues en las pruebas SERCE, el Ecuador estaba por debajo del promedio, y en TERCE, los resultados se mantuvieron alrededor del promedio de América Latina.

Sumado a las estrategias previas, está el nuevo modelo de gestión administrativa desconcentrada, que implementó zonas, distritos y circuitos como un ejercicio de descentralización administrativa. También incorporó la inclusión de estudiantes con necesidades educativas específicas, el ajuste curricular 2016 y la publicación de los estándares de calidad educativa entendidos como los logros esperados para los diferentes actores e instituciones del sistema educativo que sirven como guía para orientar y monitorear a todos los actores involucrados en la educación hacia la mejora continua (MinEduc, 2012c, p. 6).

Araujo y Bramwell (2015) también mencionan la incorporación de diferentes procesos de evaluación para mejorar la calidad educativa en Ecuador tales como: la evaluación del desempeño profesional y los conocimientos específicos de los docentes y directivos del sistema educativo público. Estas evaluaciones proporcionan insumos para ofrecer cursos a través del Sistema Integral de Desarrollo Profesional (SÍPROFE) y se otorgan bonos por eficiencia a quienes alcanzan la categoría de “excelentes” y “muy buenos”.

Finalmente, se implementaron estrategias para revalorizar la profesión docente. Se crearon becas para el ingreso a la carrera educativa dirigida a estudiantes con altas puntuaciones en el examen nacional de ingreso a la universidad. También se automatizaron los concursos para ingreso al Magisterio fiscal y se homologó la escala salarial de los docentes elevando el salario de ingreso de aproximadamente USD. 400 a USD. 775 en 2011 (MinEduc, 2012b).

Como se ha mencionado anteriormente, la respuesta a la mejora de la calidad de la educación en Ecuador involucró el fortalecimiento de dos políticas públicas: cobertura y

calidad. En el caso de cobertura educativa, con su mirada hacia la universalización y en el caso de calidad educativa, apoyada en los estándares que buscan asegurar la eficacia y eficiencia de las estrategias empleadas.

La evaluación constante se convirtió en una herramienta importante para obtener mediciones de los resultados y una visión clara de los logros alcanzados.

La propuesta de utilizar pruebas estandarizadas fue sustentada y difundida por la Unicef (2019) al igual que la revisión del número de docentes por estudiantes y su capacitación; así como la mejora de la infraestructura escolar, la consideración de la tasa de repitencia y la relación profesor-estudiante en un ambiente de respeto y tolerancia.

Al 2019 las evaluaciones de la calidad de la educación en Ecuador, llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Evaluación (INEVAL) informan que más del 65% de estudiantes evaluados alcanzan un nivel de logro ubicado entre elemental o menor, en referencia a las destrezas de las cuatro áreas del currículo (Matemáticas, Lenguaje, Estudios Sociales y Ciencias Naturales). La investigación realizada por Guamán et al. (2020) sobre comprensión lectora, muestra que el 40% niños y niñas no superan el nivel inicial de lectura, lo que implica que no comprenden los textos presentados. Esto es preocupante en poblaciones con mayor aislamiento sociocultural donde el porcentaje de estudiantes de 10 años, que no comprenden lo que leen, es cercano al 60%.

Además, los resultados presentados por el *Estudio Regional Comparativo y Explicativo* de la Unesco, en 2019 también indican un bajo nivel de desempeño en comprensión lectora. La calificación obtenida por los niños de séptimo de básica de 684 puntos sobre 1000, se encontró por debajo de la media regional (Unesco, 2021).

La situación de los estudiantes guarda relación con los resultados alcanzados por los docentes en la evaluación Ser Maestro (2016) pues 7 de cada 10 docentes muestran un nivel de conocimientos entre fundamental o menor y 3 de cada 10 un nivel favorable.

Los datos expuestos muestran una mirada de la realidad educativa que se corresponde con el paradigma capitalista neoliberal cuya condición es hegemónica. Afirma Álvarez

(2006) que hablar de calidad desde la medición es caer en una profunda ceguera, que puede llevar a una simplificación de la educación descuidando los aspectos esenciales del proceso de aprendizaje, como el desarrollo pleno del estudiante desde el contacto dialógico y complementario con el otro y con lo otro: la naturaleza.

Entonces, el hecho educativo es entendido como un conjunto de relaciones entre sujetos (estudiantes, docentes, directivos, familias y la comunidad en general) que se establecen e intervienen con diversas intencionalidades de naturaleza social, cultural, económica, política y otras. Desde una perspectiva freireana, el hecho educativo no puede separarse de su dimensión política transformadora y en su ejercicio institucional está influenciado por las acciones y procesos generados desde la política pública.

Para Sousa Santos (2011) el ser humano debería ser el centro de la política pública y su objetivo principal debería ser mejorar el bienestar de las personas y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos. Sin embargo, es cierto que en muchas sociedades esta consideración no se refleja adecuadamente en la práctica. Se destaca como una de las razones, el papel significativo de los organismos financieros internacionales en la orientación de la política pública. Estos organismos, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, a menudo, imponen condiciones y recomendaciones a los países que solicitan préstamos o asistencia financiera.

En muchos casos, estos organismos promueven una visión de calidad que se enfoca en aspectos mercantiles y económicos, dejan de lado la perspectiva centrada en el bienestar humano y los derechos de las personas; y en muchos casos, incrementan el endeudamiento continuo y fomentan una visión de calidad mercantilista.

Sousa-Santos, plantea la necesidad de cuestionar y resistir esta visión mercantilista de la calidad y de la política pública y de colocar nuevamente al ser humano en el centro de las decisiones políticas. En esta medida, nos alineamos a la concepción de derechos humanos según Herrera-Flores (2008) cuya perspectiva amplía la noción de derechos humanos pues en su definición no se limita a derechos individuales o normas jurídicas sino que los reconoce como

derechos “propriadamente dichos” *en tanto* procesos; es decir, el resultado, siempre provisional, de las luchas sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas, que emprenden los seres humanos para acceder a los bienes necesarios para una vida digna.

Esta perspectiva de los derechos humanos “integradora, crítica y contextualizada en prácticas sociales emancipadoras” (Herrera-Flores, 2020, p. 20) nos permite comprender que su ejercicio y garantía no son estáticos ni definitivos, sino que están en constante evolución y se adaptan a las realidades y demandas de las comunidades. Para que los derechos sean verdaderamente efectivos es necesario abordar las desigualdades estructurales y las condiciones que limitan el acceso a los bienes necesarios para una vida digna.

Al colocar nuevamente al ser humano en el centro de las decisiones políticas, se reconoce la importancia de promover políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos humanos y que estén en sintonía con la demandas y necesidades de las comunidades, ello implica estar dispuestos a cuestionar y resistir la visión mercantilista de la calidad y la política pública y trabajar en prácticas sociales emancipadoras que promuevan una vida digna para todas las personas.

La visión de los derechos humanos como procesos de lucha y generación de una cultura de derechos, va más allá de la exigibilidad jurídica, pues tiene un carácter preventivo que se extiende a las relaciones interpersonales: el yo con el otro, en el marco de la vida cotidiana. Se trata de reconocer al otro como sujeto de derechos y nuestra responsabilidad de no volvernos agresores de esos derechos.

Según Herrera-Flores (2008) la política pública, debe surgir de las necesidades reales del pueblo y no de imposiciones externas al contexto (p.16). Esta teoría evita que la política pública se centre únicamente en los intereses de un grupo reducido de personas.

Ahora bien, para construir ese camino de lucha por la dignidad desde una visión de calidad educativa centrada en el ser humano se deben considerar tres condiciones necesarias que dan paso a entender el contexto educativo como punto de encuentro. Podríamos llamarle las tres R, haciendo alusión al reciclaje (Herrera-Flores, 2008).

El “**reconocimiento**” de que todos y todas tienen la libertad de reaccionar culturalmente; en este sentido promulgar, defender y luchar por acciones que vayan a favor de una verdadera interculturalidad, la inclusión y la equidad a partir del ejercicio de reconocer al otro desde un “somos colectivo”. Esto es posible cuando se descentralice la administración, se genere una verdadera autonomía y se contextualice las necesidades que hasta la fecha no se logra plasmar en la realidad ecuatoriana, pues la descentralización solo está presente en diversos marcos legales y en los planes de desarrollo nacional.

La “**reciprocidad**” se refiere a saber devolver cuanto se toma de otros, no para privilegio propio. Estudiantes, profesores y todos los actores involucrados en el hecho educativo tienen la obligación de generar un compromiso crítico, autocrítico y ético político frente al quehacer educativo, como devengo social. En términos de Dussel una religación social, es decir, ir más allá de la equidad como igualdad de oportunidades y dar al que verdaderamente lo necesita en términos humanos; por lo tanto, la calidad se tendría que visibilizar en la medida en que las condiciones de vida sean vividas dignamente y en la escuela en la medida en que el ejercicio de la educación sea vivido dignamente.

La “**redistribución**”, en concordancia con lo anterior, los sujetos deben ser fuertemente sensibilizados y conciencizados desde una educación que humanice y promueva un verdadero encuentro entre sujetos que va más allá de todas las disposiciones administrativas. Para ello el estado tiene que incrementar el presupuesto destinado a la educación y generar política pública educativa asertiva. Es igualmente importante que las instancias administrativas correspondientes se comprometan a ejecutar responsablemente este presupuesto y no menos importante es el compromiso y ejercicio de veedurías ciudadanas con posibilidad de visibilizar lo que sucede en la realidad de los diversos sectores. El ideario es asumir el cuidarnos desde lo público pensando en él para todos, en contra de la supremacía del yo posmoderno.

Todas estas condiciones deben garantizar una vida digna para todos, alejada de las imposiciones e injusticias

del sistema capitalista que beneficia a sectores predeterminados (Herrera-Flores, 2008).

Como menciona Braslavsky (2005) la calidad educativa, desde la visión humanista, significa que la educación debe lograr el equilibrio entre formación racional, práctica y emocional, todo ello en un ambiente de bienestar. A esto se suma la preocupación por la formación ética y profesional de maestros y directivos, la existencia de un currículo bien fundamentado y la variedad de recursos educativos (Braslavsky, 2005). Asimismo, desde una perspectiva humanista, se suma esta misma línea de pensamiento Rojas-Carrasco et al. (2020). La calidad educativa implica que los procesos de enseñanza-aprendizaje tengan como objetivo que el estudiante logre su autodesarrollo en base al máximo aprovechamiento de sus capacidades, con lo que el estudiante logrará su **autonomía y su libertad** (Sen, 1998).

Al respecto, Isch (2015) menciona que la calidad educativa humanizadora posee las siguientes características:

- **Busca una educación para y desde la solidaridad y no para la competitividad**, de modo que el estudiante no fije su atención en logros individuales sino en el bienestar colectivo;
- **Prioriza la pedagogía frente al currículo**, en otros términos, deja los contenidos en un segundo plano y se centra en el desarrollo de capacidades humanas para lograr la autonomía del estudiante;
- **Antepone la creatividad de los docentes sobre mecanismos de control** que son de carácter administrativo, esto para que el cuerpo docente logre enfrentar la incertidumbre que conlleva el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Vásquez (2022) reconoce que la calidad educativa con rostro humano se da a partir de la credibilidad, hay que formar sujetos en quienes podamos creer y a quienes debemos respetar.

## Referencias

- Acosta, Y. (2023). Racionalidad, ética y crítica en el humanismo de la praxis de Franz Hinkelammert. *Revista Filosofía Universidad de Costa Rica*, LXII (162).
- Araujo, D. y Bramwell, D. (2015). *Cambios en la política educativa en Ecuador desde el año 2000*. <https://www.oas.org/cotep/GetAttach.aspx?lang=es&cId=697&aid=1044>
- Braslavsky, C. (2005). Diez factores para una educación de calidad para todos. En C. Braslavsky (comp.), *Educación de calidad para todos: iniciativas iberoamericanas* (pp. 93-102). Fundación Santillana.
- Ceballos López, N., y Saiz Linares, Á. (2022). *Formación de Docentes para la Justicia Social desde la Indagación Biográfica*.
- Drucker, P. (1993). La sociedad postcapitalista. En *Del Capitalismo a la sociedad del conocimiento* (pp. 21-53). [https://www.academia.edu/27224181/LA\\_SOCIEDAD\\_POSTCAPITALISTA\\_Peter\\_Drucker\\_1993\\_febrero\\_2023](https://www.academia.edu/27224181/LA_SOCIEDAD_POSTCAPITALISTA_Peter_Drucker_1993_febrero_2023)
- Formichella, M. M. (2011). Análisis del concepto de equidad educativa a la luz del enfoque de las capacidades de Amartya Sen. *Revista Educación*, 35(1), 1-36. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44018789001>
- Herrera Flores, J. (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Andalucía: Atrapasueños. <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-reinencion-de-los-derechos-humanos.pdf>
- Hinkelammert, F. J. (2005). La transformación del Estado de derecho bajo el impacto de la estrategia de Globalización. *Polis: Revista Latinoamericana*, (10).
- Isch, E. (2015). Calidad de la educación, condiciones de trabajo docente y formulación de políticas públicas. En M. E. Ortiz, C. Crespo-Burgos, E. Isch y E. Fabara-Garzón (coords.), *Reflexiones sobre la formación y el trabajo docente en Ecuador y América Latina*, (pp. 39-50). Abya Yala. <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/10650/1/Reflexiones%20sobre%20la%20formaci%3F%3Fn%2017%3Aseptiembre%3A2015.pdf>
- Ministerio de Educación [MINEDUC]. (2017a). *Estándares de aprendizaje*. [https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2017/05/Estandares\\_de\\_Aprendizaje.pdf](https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2017/05/Estandares_de_Aprendizaje.pdf)
- Ministerio de Educación [MINEDUC]. (2017b). *Estándares de gestión escolar, desempeño profesional directivo y desempeño profesional docente*. [https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2017/05/Estandares\\_de\\_Gestion\\_Escolar\\_y\\_Desempeno\\_Profesional.pdf](https://educacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2017/05/Estandares_de_Gestion_Escolar_y_Desempeno_Profesional.pdf)
- Ministerio de Educación. (2018). *Plan nacional decenal de educación 2016-2026*. [https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_colombia\\_0404.pdf](https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_0404.pdf)
- Ospina, D. E. R., (2015). Capital humano: una visión desde la teoría crítica. *Cuadernos EBAPE.BR*, 13(2), 315-331. <https://doi.org/10.1590/1679-395114754>
- Quintero Montañó, W. J., (2020). La formación en la teoría del capital humano: una crítica sobre el problema de agregación. *Análisis Económico*, XXXV(88), 239-265.
- Rojas-Carrasco, O. A., Vivas-Escalante, A. D., Mota-Suárez, K. T. y Quiñonez-Fuentes, J. Z. (2020). El liderazgo transformacional desde la perspectiva de la pedagogía humanista. *Sophia, Colección de Filosofía de la Educación*, (28), 237-262. <https://doi.org/10.17163/soph.n28.2020.09>
- Schultz, T. (1985). *Invirtiendo en la gente: La cualificación personal como motor económico*. Barcelona: Ariel.
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos y Marco de Acción para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. París: UNESCO. [http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF)
- UNESCO (2013a). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago: Ediciones UNESCO.
- UNESCO (2014a). *La crisis mundial del aprendizaje. Por qué todos los niños merecen una educación de buena calidad*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002238/223826s.pdf>
- UNESCO (2014b). *Enseñanza y aprendizaje: lograr calidad para todos*. <https://es.unesco.org/gem-report/node/259>
- UNESCO (2015a). *Foro Mundial sobre la Educación 2015*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002332/233245s.pdf>
- Perspectivas de UNESCO y la OEI sobre la calidad de la educación 154

- UNESCO (2015b). *Educación para Todos (EPT) en América Latina y el Caribe: Balance y Desafíos post-2015*. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Declaracion-de-Lima-31-10-2014-ESP.pdf>
- UNESCO (2016c). *Recomendaciones de políticas educativas en base TERCE. Informe de resultados*. Santiago: Unesco.
- Vaillant, D. y Rodríguez, E. (2013). *Perspectivas de UNESCO y la OEI sobre la calidad de la educación*. Disponible en <https://ie.ort.edu.uy/innovaportal/file/73018/1/perspectivas-de-unesco-y-oei-vaillant-rodriguez.pdf>
- Vergara-Romero, A., Márquez Sánchez, F., Sorhegui-Ortega, R., & Olalla-Hernández, A. (2021). Capital humano: Actor central para la sostenibilidad organizacional. *Revista Venezolana De Gerencia*, 26(93), 297-307. <https://doi.org/10.52080/rvg93.20>

# Acceso a la educación superior: garantía para la igualdad de oportunidades

---

**María Augusta Hermida**

Rectora

Universidad de Cuenca

## Introducción

Inmediatamente después de que el presidente de la República, Guillermo Lasso, anunció la reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, mediante la cual se descentraliza el examen de ingreso desde la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) hacia las universidades públicas, nosotros nos vimos en la necesidad de informar públicamente a la ciudadanía y los medios de comunicación que este hecho no implicaba el aumento de cupos en el sistema de educación superior público del Ecuador. Esta aclaración fue necesaria considerando que el presidente de la República, durante su campaña electoral, propuso el libre ingreso a la universidad; y, con la entrada en vigencia del nuevo reglamento se generó un ambiente especulativo en las familias ecuatorianas sobre si la reforma daba paso a esta propuesta.

El traslado del examen a las universidades no venía acompañado con la ampliación de oferta educativa pública que no depende del examen, sino fundamentalmente de recursos. Además, la población de bachilleres en espera de un cupo se ha venido acumulando año tras año por la diferencia creciente entre oferta y demanda. El acceso se vuelve más inequitativo debido a las brechas socioeconómicas y educativas entre el sistema de educación media —público y

privado— que se ahonda aún más entre el territorio urbano y rural, y que afecta las condiciones educativas básicas con las que los estudiantes tienen que enfrentar el examen de ingreso. Entonces, no es una realidad cercana pensar que los jóvenes tienen la oportunidad de elegir qué estudiar y dónde hacerlo.

Ahora bien, la descentralización del examen de ingreso suscitó un proceso de reflexión colectiva entre las universidades; al interior de nuestra universidad, se ha pensado, principalmente, cuáles serían los efectos de esta medida en el sistema de educación superior y en la población estudiantil que espera un cupo en la universidad. Este artículo plantea algunas interrogantes, así como los desafíos que tenemos las instituciones de educación superior en esta nueva encrucijada, sabiendo que la educación superior pública es tal vez el medio más idóneo de la sociedad para generar igualdad de oportunidades.

### **Algunas interrogantes centrales con relación al nuevo proceso de admisión**

El decreto presidencial libera la posibilidad de definir un sistema de acceso propio para las universidades públicas y con ello se presentan algunas interrogantes.

La primera gira en torno a las aplicaciones que realizan los estudiantes a las carreras. Por ejemplo, para asegurar un cupo en una carrera, un estudiante podría aplicar para dar el examen en varias universidades y obtener el cupo en más de una; sin embargo, la elección en una de ellas haría que el cupo en las otras universidades no elegidas se pierda ya que no podrían liberar ese cupo a otro estudiante porque no tendrían conocimiento de esta situación. Hay otros escenarios posibles; se podría dar el caso de que un estudiante se retira de una carrera y opta por otra, en otra universidad pública, lo que haría que utilice nuevamente la gratuidad de la educación que se garantiza en la Constitución por una sola vez, ya que no existiría un mecanismo de verificación o cruce de información entre universidades.

Otro problema es que la aplicación del examen en el sistema nacional centralizado se podía tomar en cualquier

lugar del país, lo que facilitaba el proceso a los estudiantes que daban el examen en su localidad, en cambio, ahora los estudiantes tienen que acudir a dar el examen en las universidades lo que dificulta la movilidad desde zonas rurales, cantones y provincias lejanas generando una forma de exclusión por aspectos geográficos.

Hemos mencionado ejemplos de los grandes problemas que conlleva descentralizar un proceso que ya tenía 12 años de experiencia, sin haber preparado a todo el sistema institucional antes y, sobre todo, sin haber previsto las consecuencias negativas sobre los estudiantes aspirantes. Consideramos que esta decisión no fue responsable y para el Gobierno ha sido simplemente descargar la operación y responsabilidad del proceso en las universidades públicas.

Existen muchas dudas sobre los problemas organizacionales que las universidades tendremos que afrontar, primero asumirán el proceso las universidades de la costa y posteriormente las universidades de la sierra en el próximo ciclo académico. Solamente cuando los procesos estén concluidos podremos realizar una evaluación sobre esta nueva medida. Hasta tanto, las universidades tenemos que invertir recursos y crear instancias o dependencias orgánicas en nuestras universidades. Nosotros estamos creando la Dirección de Admisión para poder institucionalizar y afrontar operativamente el proceso. También debemos adquirir una plataforma informática para llevar adelante el examen y debemos generar un sistema de control de los cupos para garantizar orden y transparencia. De manera que, como universidades estamos asumiendo la parte difícil sin obtener recursos financieros extras por parte del Gobierno.

## Igualdad de oportunidades y territorialidad

Somos una universidad pública con una tradición histórica de vinculación, servicio y compromiso social que buscamos honrar en cada objetivo y acción que proyectamos. En tal sentido, hemos planteado más de un proyecto para generar oportunidades de acceso a la educación superior especialmente a los jóvenes de sectores rurales y en situaciones de vulnerabilidad.

Por una parte, tenemos el proyecto “Jóvenes Rurales y Educación Superior”, dirigido a estudiantes de tercero de bachillerato próximos a rendir el examen de ingreso a la universidad. Tiene como finalidad reducir brechas de acceso a estudios de tercer nivel. Esta iniciativa nació el 2022 en Azuay y en 2023 se extenderá a Cañar y Morona Santiago. Busca incrementar las posibilidades de ingreso de la población estudiantil rural mediante una preparación digna y gratuita para fortalecer sus capacidades y habilidades académicas con miras a rendir el examen de admisión para obtener un cupo en la Universidad de Cuenca. El curso toma siete semanas, con 140 horas de trabajo autónomo en la plataforma MOOC, más 24 horas de clases virtuales a través de Zoom, de lunes a viernes. Las clases presenciales se dan los sábados y suman un total de 24 horas; las y los estudiantes contarán con apoyo pedagógico.

Planteamos a la SENESCYT otro programa de formación técnica y tecnológica de acceso libre dirigido a los cantones rurales de la provincia del Azuay. En este programa, de lunes a viernes los estudiantes recibirán sus clases *on line* con tutores, para el efecto, haríamos convenios con los distintos GADs, para que ellos brinden el espacio adecuado para el proceso formativo y el internet en caso de que los estudiantes no lo tuvieran en su casa, de esta manera, los estudiantes no tendrían que venir a Cuenca y desarrollarían el curso en su hogar y localidad. No necesitan dejar de trabajar ni desvincularse de su familia. Los sábados y domingos vendrían a la Universidad de Cuenca y formarían parte de la institución, usarían las aulas y laboratorios. Pensábamos en un convenio con la Prefectura para ofertar el transporte. También planificamos formar redes de estudiantes de los cantones rurales con los estudiantes regulares que viven en

Cuenca para solucionar aspectos de vivienda y apoyo educativo. Este programa ayudaría a evitar mayor migración en esta zona.

La propuesta anterior le interesó a la SENESCYT hace más de un año, pero fue imposible de concretar porque la única manera de ingresar al sistema de educación superior era el examen “Transformar”, con las condiciones que este propone. Y ya sabemos que, en ese examen, los estudiantes que vienen de colegios de la ruralidad, tienen muchas menos posibilidades de aprobar. Frente a esta realidad, el programa propuesto por la Universidad de Cuenca, perdería su objetivo. Hicimos todo lo posible, enviamos inclusive un argumento jurídico para que este se convirtiera en un proyecto piloto, que permita poner como acción afirmativa, dentro de ese examen, la territorialidad. Sin embargo, el criterio de territorialidad será para nosotros importante cuando tengamos nuestro proceso propio de admisión en los procesos regulares de admisión a la oferta de tercer nivel.

## Acceso a la educación superior y desigualdad

No debemos olvidar que la gran mayoría de países que tienen Sistemas de Educación Superior sólidos tienen un examen de ingreso centralizado; no era un invento del Ecuador. El proceso ecuatoriano tenía muchas virtudes, pero también debía aceptar otras ideas y cambios, otros proyectos piloto, que benefician a los sectores más desfavorecidos. El examen *per se*, que se basa en conocimientos o en aptitudes o en capacidades, todavía muestra injusticias. No cubre adecuadamente todas las necesidades y diferencias de aquellos que están en situación de vulnerabilidad. Es decir, es un sistema que puede mejorarse constantemente y “sensibilizarse” a los cambios y al contexto. Ese debió ser el reto del Gobierno conjuntamente con las universidades. Por otra parte, había que plantearse diversas formas, modalidades y ofertas de educación superior como la educación a través de institutos tecnológicos, de manera virtual, semipresencial y otras.



En cambio, lo que ha hecho el Gobierno es desprenderse del proceso para liberarse de la responsabilidad política y descargar la problemática y la presión exclusivamente en las universidades; además, se ha generado una falsa expectativa, en la población, sobre el libre ingreso a la universidad pública. Esta situación se presenta en un momento de caos nacional, donde la inseguridad, las mafias, la violencia, la corrupción se incrementan constantemente. Creemos que es urgente que se tomen medidas integrales, que se propicie un diálogo transparente con las autoridades estatales, que se escuche las posiciones que estamos planteando las universidades.

Revisemos algunos datos. La tasa bruta de asistencia universitaria en el mundo subió del 19% al 38% entre el 2008 y 2018; la cantidad de estudiantes cuya edad es superior a la edad regular de estudios universitarios también se incrementó. En América Latina, en el 2008, estábamos sobre la media mundial que era 19%, subió del 23% al 52%. Vale anotar que hay países como España que están en el 89%, Chile en el 88%, Bélgica 75%, Estados Unidos, 85%. Ahora bien, ¿cuál es el caso del Ecuador? En el Ecuador, en el 2008 estábamos con el 26.9% y en el 2018 descendimos al 26.4%. Es grave, porque en Ecuador, las posibilidades de avanzar hacia un futuro más prometedor, con un modelo de desarrollo basado en conocimiento y talento humano, acorde a nuestras necesidades locales y de sostenibilidad local se han visto menguadas.

Además, es importante entender cómo está la demanda versus la oferta. En el segundo semestre del 2020, 182 000 estudiantes aplicaron a la educación superior, pero apenas 107 000 pudieron acceder. Esto es solamente cinco de cada diez aspirantes. ¿Qué hacen los otros cinco? Es la gran pregunta que nos hacemos. Están obviamente excluidos, porque aspiraban a entrar a la universidad y tampoco los indicadores de trabajo y empleo son prometedores, las opciones de vida se limitan. Muchos se plantean la migración como opción.

¿Cómo resolver esta problemática social? Es complejo; pero tampoco se soluciona derivando el examen de ingreso a las universidades, o con el discurso de que ahora los jóvenes son libres de elegir lo que quieran estudiar y donde quieran, no es verdad. Lo que sí se resolverá, en buena parte,

aumentando el número de cupos en una universidad. Para este objetivo, la Universidad de Cuenca, requiere elementos concretos como incremento de presupuestos, innovar modelos educativos y aumentar su capacidad instalada. Sin embargo, con las reducciones presupuestarias sistemáticas desde el año 2019, nuestra universidad no podría afrontar objetivos sostenidos de crecimiento.

Sin incrementos del presupuesto universitario, la Universidad de Cuenca no podría aumentar linealmente el número de cupos para satisfacer las demandas porque eso significaría inmediatamente una reducción de la calidad académica y científica. Como universidad no estamos dispuestos a jugar con la calidad, este es un valor no negociable ya que estamos convencidos de que la educación superior pública debe ser de la mayor calidad, el valor de lo público siempre tiene una relación directa con los estándares de vida de la sociedad.

En definitiva, la cantidad de postulantes a nivel nacional supera ampliamente la capacidad de las instituciones de Educación Superior para ofertar cupos.

## Presupuesto y distribución de recursos estatales a las universidades

Todas las universidades hemos sufrido un descenso de 178 millones de dólares en los últimos años.

El fondo desde el cual se reparten los recursos para las universidades se le conoce como “FOPEDEUPO” y este se forma con un porcentaje del IVA y un porcentaje del Impuesto a la Renta. La distribución de este ingreso general produce una situación inequitativa entre las universidades que están recibiendo más y las universidades que están recibiendo menos, en relación al número de estudiantes. Hay universidades reciben aproximadamente \$7 000 anuales por estudiante y otras universidades que reciben \$2 000 anuales por estudiante. A las universidades regionales nos asignan menos recursos, en relación con otras. Por un principio de justicia, consideramos que sería correcto incrementar los ingresos a las que recibimos menos sin

trastocar a las que reciben más; es muy importante evitar la competencia entre universidades para conservar un diálogo cercano y transparente entre instituciones del sistema.

Por otro lado, lamentablemente este mismo fondo ahora tiene que repartirse, no solamente entre las universidades que ya existían en el país, sino que hay distribuirlo para las nuevas: la Universidad Nacional de Educación, la Universidad de las Artes, YACHAY y la Universidad de la Policía y Fuerzas Armadas. Con este panorama la reducción presupuestaria continuará. No es admisible. Todas las nuevas universidades necesitan tener su presupuesto, como es lógico, un presupuesto coherente, correcto; sin embargo, el Estado debe hacer ajustes para que esta distribución, de ningún modo, signifique reducción a las demás.

Como Universidad de Cuenca estamos dispuestos a hacer muchas cosas y, a pesar de que la situación es sombría en este momento, creemos que siempre hay que mirar con esperanza hacia el futuro, hay que generar propuestas, que es lo que hacemos ahora mismo. Sin contar con más recursos hemos incrementado cupos de nivelación de tercer nivel desde el año anterior y lo hemos mantenido durante este periodo; hemos creado la Unidad Académica, Técnica, Tecnológica; hemos creado una nueva carrera técnica y nos toca ajustarnos para financiarla. No somos una universidad privada que pueda ofertar una nueva carrera y cobrar por la demanda. Entonces las libertades de las que hablábamos con la nueva reforma, realmente no benefician a las universidades públicas. Un aspecto positivo de la reforma es el hecho de mayor facilidad para abrir carreras y extensiones; sin embargo, para las universidades públicas cualquier crecimiento de oferta implica mayores recursos públicos que deben ser asignados por el Estado.

## Nuestra contribución

Como hemos explicado, la Universidad de Cuenca ha avanzado muchísimo y ha generado propuestas académicas constantemente; tenemos un instituto tecnológico, hemos creado la primera carrera tecnológica sobre plataformas digitales y desde marzo de 2023 tendremos tres nuevas

carreras *on line*, que esperamos ofertar. Todo lo hacemos para generar mayores cupos de educación superior a nuestros jóvenes y lo hacemos con recursos propios; no obstante, para incrementar oferta en un lado debemos bajar en otro o prescindir de actividades de docencia, investigación, vinculación o aspectos de mantenimiento de infraestructura.

Otra iniciativa importante es el “Programa de Formación a los Jóvenes de la Ruralidad”, que ya hemos explicado y que ayuda a nivelar y mejorar las condiciones de los jóvenes para rendir el examen “Transformar” y para los futuros exámenes de las propias universidades. Eso significa que la Universidad de Cuenca hizo un esfuerzo para nivelar a los jóvenes rurales, luego evaluaremos cuántos lograron ingresar. En la primera edición, se inscribieron 1 700 jóvenes de los cuales solo la mitad rindió el examen. El proceso mostró lo difícil que resulta para un estudiante de la zona rural inscribirse, nivelarse, rendir el examen y luego pensar en venir a vivir a Cuenca. Como podemos observar no se trata solamente de obtener el cupo e ingresar, sino de resolver muchísimos otros problemas socioeconómicos para crear condiciones igualitarias. Una solución posible se visibiliza desde las estrategias de formación en territorio, que son fundamentales para enfrentar los desafíos que se nos presentan.

Para realizar toda iniciativa que busque ampliar cupos es necesario que el Estado garantice los ingresos presupuestarios a las universidades. Debemos recordar que nuestros ingresos provienen sobre todo de impuestos y cada vez que el Ecuador condona impuestos a las grandes empresas esto perjudica el presupuesto a las universidades.

## A manera de conclusiones

Debatir los problemas, por los que atraviesa el sistema de educación y las universidades, es indispensable para la sociedad y las Instituciones de Educación Superior. Evidentemente, no se trata solamente de exponer los problemas, se trata de ser sujetos activos, dar soluciones creativas y realizables, y sobre todo, de ser parte en la toma de decisiones que el Estado adopta sobre el sistema de

educación superior. No es aceptable ni congruente que las decisiones se tomen desde arriba hacia abajo sin la participación de todos nosotros.

Así mismo, las rectoras y rectores de universidades e institutos debemos tener un rol más activo y deliberante ante las instituciones que nos regulan. Lastimosamente no todos quienes representan a las instituciones de educación superior reaccionan unitariamente frente a los recortes al presupuesto o las regulaciones que nos perjudican. No podemos aceptar más reducciones o que nos cambien las reglas de juego cada año.

Finalmente, como Estado, como instituciones del sistema de educación superior, como sociedad, necesitamos pensar en función del bien común. La educación es la mejor manera de generar igualdad de oportunidades, incrementar las capacidades humanas, la inserción social, laboral, productiva y el bienestar de las personas.

## Referencias

UNESCO. (2020). *Comprender el acceso a la educación superior en las dos últimas décadas*. <https://www.iesalc.unesco.org/2020/12/28/comprender-el-acceso-a-la-educacion-superior-en-las-dos-ultimas-decadas/>

# La distribución equitativa de los recursos como variable para el acceso a la educación superior en las universidades regionales y locales.

---

**Byron Ernesto Vaca Barahona**

Rector

**Giuseppe Oswaldo Cabrera Villacís**

Asesor

Escuela Superior Politécnica de Chimborazo

## Resumen

El presente artículo, derivado de su respectiva ponencia interseca dos variables fundamentales para entender el desarrollo sostenible en el mundo, pero con especial atención en Latinoamérica, como la región más inequitativa del planeta. Analiza la relación entre la distribución de los recursos para el sistema de educación superior y el acceso a la misma; considerando que las asignaciones se concentran en las universidades y escuelas politécnicas de Quito y Guayaquil lo que provoca que en otras universidades y escuelas politécnicas se restrinja el número de cupos para los estudiantes limitando el acceso a la educación superior pública, universal y gratuita en otras provincias.

El artículo además plantea hipótesis de estudio en torno a relaciones causales y correlaciones en otros espacios académicos, entre una desproporcional distribución de los recursos y el rezago y limitación de acceso de las universidades y escuelas politécnicas regionales frente a las UEP de Quito y Guayaquil.

**Palabras clave:** educación superior, universidades regionales, recursos.

## Introducción

El sistema de educación superior en el Ecuador plantea que el tercer nivel se encuentra conformado por universidades y escuelas politécnicas públicas, particulares o cofinanciadas, dando un enfoque de la educación superior no solo como derecho humano consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino además de servicio público, uno que además debe estar alienado con el Plan de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

Para fomentar el derecho y servicio a la educación superior, garantizados en los artículos 28 y 357 (referidos al financiamiento) de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), en el 2010 la Asamblea Nacional redactó la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) que, en el artículo 20 estipula las fuentes de financiamiento del Sistema Nacional de Educación Superior, siendo muy importante las asignaciones por gratuidad del literal e) de la LOES y las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) determinadas en literal b) de la LOES.

Estos recursos son distribuidos por el ente rector de la política pública en educación superior, la SENESCYT, que toma los parámetros de los procesos de acreditación y evaluación del CACES que determinan el índice de calidad, ligado al número de publicaciones, cantidad de docentes con doctorado, número de alumnos por aula, entre otros factores que dan como resultado la fórmula de distribución de los recursos que financian el sistema de educación superior.

Sin embargo, el sistema privilegia universidades y escuelas politécnicas en la capital, generando una élite educativa financiada y con recursos, frente a las UEP regionales, que tienen pocos recursos y muchas necesidades, postergando la posibilidad real que tienen de adquirir equipos, potenciar los laboratorios y contratar personal académico calificado y bien remunerado que desempeñe sus actividades de docencia, investigación y vinculación.

En este artículo buscamos identificar esas relaciones desiguales en la distribución y cómo una fórmula de repartimiento de los recursos, más justa y equitativa, ampliaría el número de cupos que ofertan las universidades regionales, así como la calidad del servicio público de educación que brindan. De esta manera se otorgaría oportunidades reales para el progreso de los jóvenes en estas regiones, evitando su migración a las grandes urbes, representadas específicamente en Quito y Guayaquil que produce el vaciamiento del campo y las ciudades y territorios regionales.

## Métodos

Usando los nuevos paradigmas de diseño e implementación de políticas públicas, este artículo determina su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, circunscribiéndose al Objetivo 4: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” y; dentro de este a la meta 4.3. “De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”.

La hipótesis que planteamos en este trabajo es que, a un mayor acceso a la educación superior se garantiza un mayor grado de inclusión social, la reducción de la desigualdad, un abanico más amplio de oportunidades y por consecuencia un mayor nivel de desarrollo social.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 355 reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, lo que significa determinar sus propios procesos,

trámites, autoridades y órganos académicos y administrativos para el desarrollo de sus actividades en torno a la educación superior, para Vargas Huertas (2008) *“la autonomía no es sólo un derecho, sino también un deber. El concepto de autonomía universitaria implica que la formación académica tenga lugar “dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo y financiero del ente educativo”*” (p. 116).

El desarrollo está íntimamente relacionado con el nivel de escolaridad y tasa de graduados y profesionales del sistema de educación superior, en la mayoría de las grandes naciones, su desarrollo económico e índices de desarrollo humano tiene relación directa con la calidad y acceso a la educación superior. Así, es claro que existe una correlación directa entre una mayor penetración y garantía de la educación superior pública en un país y el nivel de bienestar que este tiene; existen casos reconocidos como los de Europa occidental, especialmente en los países nórdicos pero también los países centrales como Francia, Alemania y España. Es importante recalcar que tomamos como indicador el IDH y no el Producto Interno Bruto (PIB), sea como PIB nominal o PIB *per cápita*, porque mide de mejor manera los niveles de vida de la sociedad en una nación, más que solamente la concentración de la riqueza.

Es así como, la educación superior se ha convertido en motor de desarrollo y ascensor social, *“sobre todo en el aseguramiento económico-financiero para el cumplimiento de la misión que le exige la sociedad, con el fin de lograr un desarrollo sostenible y responsabilidad social en cada momento histórico”* (Albuérne et al., 2020, p. 14), que además hoy se consolida como meta global, tras el afincamiento del cosmopolitismo del consenso en torno a la consecución de los ODS como paradigma de la modernidad actual.

Por ese importante rol que tienen las universidades en la generación de estudios y propuestas de política pública, para la consecución de los ODS, como del mismo progreso y desarrollo social en sentido amplio, su sostenibilidad está en la agenda de los gobiernos del mundo, que reflexionan y cuestionan los modelos de financiamiento, que resultan muy distintos, inclusive entre los países miembros de la

OCDE, que entiende sus modelos educativos bajo las trayectorias históricas de sus próximas experiencias. Ante eso, el Estado moderno, debe reconocer puntos en punto, ya que:

La sostenibilidad de la educación superior conllevará a que el Estado reformule el modelo actual de gestión institucional, identifique nuevas fuentes de financiamiento y revise la asignación, distribución y destino de los recursos, de manera progresiva, permanente y creciente, para optimizar los resultados del sistema de una forma equitativa, bajo criterios técnicos de eficiencia y rendición de cuentas. (Deas et al., 2020)

Para Esteve y Tomás (2001):

Las instituciones de educación superior requieren establecer un nuevo modelo de financiación, atendiendo a un sistema de costos debidamente estructurado y de información confiable, derivado de los indicadores de gestión regional, la demanda y oferta de programas de impacto, la respuesta a los procesos misionales, las acciones de aseguramiento de la calidad (acordes con los lineamientos establecidos) y las metas articuladas a la tasa de crecimiento y planes de desarrollo. (Esteve y Tomás, 2001, p.3)

Lo que significa que, la definición de varios indicadores para el diseño de fórmulas de asignación de los recursos estatales a los sistemas de educación superior pública, no son nuevos, sino que han ido transitando entre las lógicas y los esfuerzos que quiere realizar cada gobierno y proyecto político en el marco de sus propias concepciones ideológicas pero, primando la idea de “calidad” como paradigma definitorio de la construcción de cualquier fórmula. Es claro que, lo que señala Esteve y Tomás, son los elementos que deben considerarse, pero esto no debe quitar del foco de atención a qué indicadores se da prioridad sobre otros y cómo este énfasis puede terminar beneficiando o perjudicando a las UEP del sistema de educación superior al que se asignarán los recursos.

Por ejemplo, Proaño y Estrella (2019), descubrieron en un reciente estudio que, las desviaciones del modelo de distribución actual de recursos beneficiaba a ciertos grupos más que a otros, ante lo que ellos señalan: *“las personas que*

*proviene de los hogares más ricos fueron beneficiados en mayor medida que los estudiantes pertenecientes a los hogares más pobres por el gasto del Gobierno central y de las Entidades autónomas”* (p. 21). Esto da cuenta de una desviación negativa en la fórmula de distribución de recursos, que a la postre se construye en detrimento de los otros grupos sociales, en este caso de los hogares más pobres de la zona 3, que incluye las provincias de: Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Bolívar.

Ante esas realidades es necesario recuperar la visión de la educación superior pública como ascensor social para las clases pobres y no como profundización de las desigualdades, que sumado a que las provincias de la zona 3, son territorios de universidades regionales, se verá acrecentado en comparación con las IES de Quito y Guayaquil.

Frente a esto, también han sido formuladas varias alternativas que modulen las desviaciones, Zepeda (2016) plantea para México —país con problemas similares al modelo ecuatoriano— que: “una sería definir legalmente, bajo algún ramo presupuestal, fórmulas de asignación que garanticen un aumento sostenido a futuro con alguna meta de cobertura, con una distribución justa según la población de las entidades, garantizando un piso mínimo de gasto corriente” (p. 922), generando un modelo similar al alemán o el español, que pone en el centro al estudiante, garantizando un mayor número de recursos a aquellas instituciones de educación superior que proyecten un crecimiento en cobertura y por tanto, un mayor número de estudiantes.

Pensar en modelos más justos es una tarea inexorable frente a la correlación entre desarrollo y productividad ligada a la educación superior, así por ejemplo Durán, Becerra, y Montilla (2001) proponen, para la universidad pública:

la oportunidad para participar en la sociedad productiva con la generación de determinados bienes y servicios, no limitados únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino también que se integre con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos a su disposición para llevar adelante las actividades productivas. Ese conjunto, que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales conforman la denominada matriz productiva. (p. 27)

Así, la universidad en todo el globo es vista como el centro de referencia de productividad y desarrollo, siendo experiencias como las de Silicon Valley la más conocida, de un centro de universidades y empresas de tecnología e innovación reclutadoras de los recién graduados, que ha sido replicados en la India, China o Reino Unido.

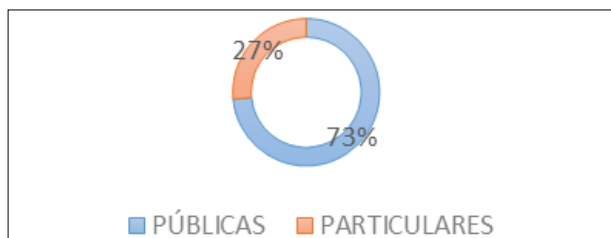
## Resultados y discusión

Desde el año 2015, bajo los diferentes periodos de gobierno, se ha mantenido una lógica de recorte al presupuesto de las universidades y escuelas politécnicas públicas, en relación con su porcentaje en el presupuesto general del Estado y el PIB, así por ejemplo: la Proforma Presupuestaria de 2022 asigna a las universidades y escuelas politécnicas públicas transferencias más bajas que las del 2013 (...) la participación del presupuesto total, como en la relación al PIB, el valor del 2022 se redujo y con relación al PIB es el más bajo (King y Morales, 2022, p. 22) ligado principalmente a los problemas de estabilidad fiscal y gasto que se acrecentaron luego de la caída de los precios de las materias primas y la crisis financiera global, que orilla a los gobiernos del planeta a una vuelta de tuerca a los modelos de austeridad y recorte, que aparentemente se habían superado en la década de los 2000 pero que reducían principalmente su financiación en los rubros sociales

Por eso, frente a una lógica sostenida de recorte que se ha mantenido durante tres diferentes gobernantes, no basta con reconocer la necesidad de exigir una mayor asignación de recursos para financiar el sistema de educación superior, que dependerá de la coyuntura económica, la sostenibilidad fiscal, entre otros factores macroeconómicos, sino además, en una mejor distribución de lo que ya tenemos, porque una mayor asignación de recursos, solo nos aumentará esos ingresos pero, manteniendo las desigualdades frente a la distribución de las asignaciones estatales.

Inicialmente es importante analizar la demanda que le genera la sociedad ecuatoriana al sistema de educación

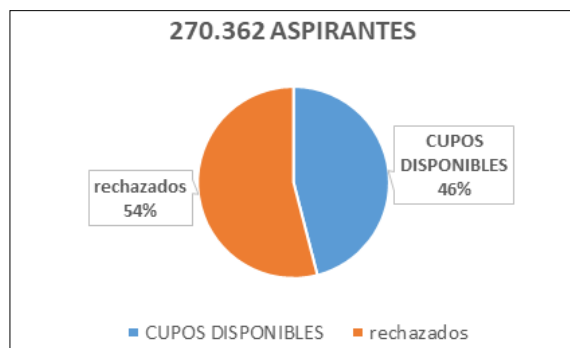
superior, que es básicamente la asignación de cupos que necesita la sociedad, frente a los que puede otorgar el sistema, por intermedio del Estado y sus diferentes entidades.



Fuente: Ministerio de Educación.

En el año 2020 se inscribieron 1 926 026 estudiantes en el sistema de educación primario y secundario, sostenido principalmente en una proporción de 2 a 1, en el sistema público, a través de escuelas fiscales y fiscomisionales.

De esos estudiantes matriculados, año tras año se gradúan un número en proporciones importantes de la secundaria que buscan acceder a la universidad ecuatoriana.



Fuente: SENESCYT<sup>2</sup>, 2022.

De la gráfica de la figura 2, se observa que menos de la mitad de la demanda es cubierta por parte del sistema de educación superior pública, dejando a un 54% fuera de la oferta educativa dentro del sistema público.

**Figura 1**  
Estudiantes matriculados en el año 2020 en la educación primaria y secundaria.

**Figura 2**  
Aspirantes a la prueba TRANSFORMAR<sup>1</sup> Sierra y Amazonía.

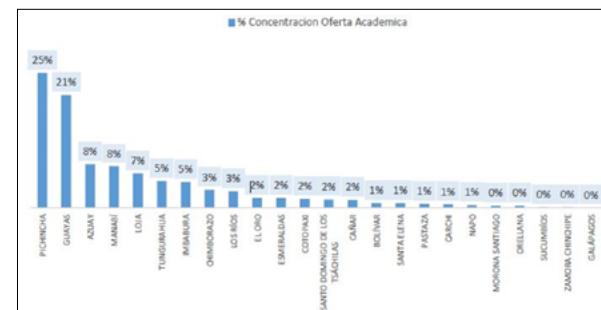
<sup>1</sup> Transformar es el mecanismo de ingreso diseñado por la SENESCYT para el ingreso a las universidades y escuelas politécnicas públicas.

<sup>2</sup> Cupo para 125 mil estudiantes aprox.

La distribución equitativa de los recursos como variable para el acceso a la educación superior en las universidades regionales y locales

**Figura 3**  
Concentración oferta académica (carreras) por provincias.

Fuente: Dirección Nacional de Gestión de la Información - SENESCYT.  
Fuente: Dirección de Gestión Universitaria y Politécnica - SENESCYT, 2021



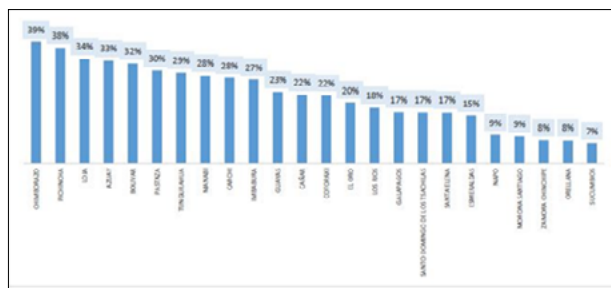
De la figura 3 se puede observar como el mayor porcentaje de oferta académica se concentra en Pichincha y Guayas, llegando a casi la mitad de la oferta nacional total frente al resto de las 22 provincias del país

**Figura 4**  
Matriculación por provincias.

Provincia	2017	2018	Part.%	Var.% 16/12
<b>Total</b>	<b>590.727</b>	<b>632.541</b>	<b>100%</b>	<b>1,38%</b>
PICHINCHA	139.513	160.114	25,31%	2,79%
GUAYAS	135.141	131.607	20,81%	-0,53%
LOJA	62.492	64.547	10,20%	0,65%
MANARI	49.655	56.687	8,96%	2,68%
AZUAY	42.990	41.772	6,60%	-0,57%
CHIMBORAZO	28.107	28.142	4,45%	0,02%
TUNGURAHUA	25.534	27.877	4,41%	1,77%
RESTO DEL PAÍS	107.295	121.800	19,3%	2,57%

Fuente: Sistema Integral de Información de Educación Superior (SIIIES) - corte al 29 de octubre de 2019 - 2016  
Elaborado por: Dirección Nacional de Gestión de la Información (DNGI) - Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología (SENESCYT)

El registro de matrícula en IES se concentra en las provincias de Pichincha y Guayas con una participación del 46,1% en Quito y Guayaquil; frente al 53,9% en IES Regionales.



Fuente: INEC-ENEMDU, diciembre 2018.

**Figura 5**  
Matriculación real de bachilleres que llegan a las universidades por provincia.

Fuente: Dirección de Gestión Universitaria y Politécnica, 2021

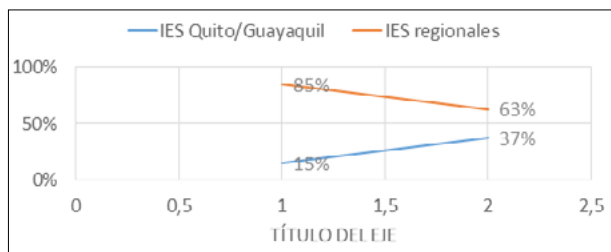
### Correlación directa:

A mayor oferta > mayor matriculación

A mayor presupuesto > mayor oferta

1. Matriculación (variable dependiente)
2. Oferta académica (variable independiente)
3. Presupuesto (variable independiente)

La distribución de los recursos públicos a las IES es la variable dependiente que condiciona el acceso de los estudiantes de los colegios ubicados en la periferia al sistema de educación superior. Una inequitativa distribución concentra cupos y expectativas laborales competitivas en las grandes urbes: Quito y Guayaquil, condicionando el número de cupos que pueden ofertar las IES regionales o locales, así como la inversión en infraestructura, docentes e investigación que pueden permitirse.



Fuente: SENESCYT, 2021.

**Figura 6**  
Disparidad regional en la distribución presupuestaria.

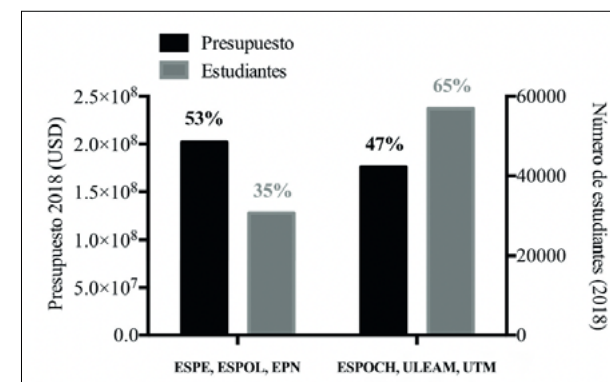
La distribución equitativa de los recursos como variable para el acceso a la educación superior en las universidades regionales y locales

28 IES del país reciben el 63% del presupuesto.

5 IES en Quito y Guayaquil reciben el 37% del presupuesto.

Se evidencia un rezago en las instituciones de educación superior regionales que reciben menos recursos, lo que marca diferencias muy importantes con las Universidades y Escuelas Politécnicas públicas asentadas en las ciudades de Quito y Guayaquil. Estas instituciones reciben una mayor cantidad de recursos por estudiante, quizá por ser los centros políticos más importantes del país.

**Figura 7**  
Comparación entre las 3 Escuelas Politécnicas que tienen mayor asignación presupuestaria (Grupo 1: ESPE, ESPOL, EPN) y 3 UEP de similar población estudiantil (Grupo 2: UTM, ESPOCH, ULEAM).



Fuente: Véliz Briones, V., Morales, J. C., Vásconez, G., y García Cruzatty, L., 2021, p. 201.

En la figura 7 se puede observar la inequitativa distribución entre universidades y escuelas politécnicas con similares características que, teniendo un número de estudiantes cercanos, distan mucho sus asignaciones presupuestarias y existe una mayor inversión con un menor número de estudiantes, que la que se puede observar en las universidades regionales, que tienen menos recursos para un mayor número de estudiantes.

En el mismo estudio Véliz Briones et al. (2021) señalan: “en este punto hay que destacar que el sistema de educación superior ecuatoriano, durante el periodo 2014-2018, registró una población de 336.063 estudiantes, con el 11% distribuido entre las IPES del Grupo 1, quedando el resto de los estudiantes (89%) repartidos entre las IPES del Grupo 2” (p.202).





Fuente: SENESCYT, 2021.

En la figura 8 se observa cómo el presupuesto asignado a las UEP seleccionadas supera con mucho al número de estudiantes que mantienen matriculados en algunos casos y, por el contrario, la forma en que el presupuesto para las universidades y escuelas politécnicas regionales dista mucho del número de estudiantes que sostienen y forman dentro de la sociedad ecuatoriana.

Mantenemos la hipótesis de que producto de la concentración de recursos y la oferta académica en Quito y Guayaquil, se produce un fenómeno migratorio interno en el que:

- A mayor asignación presupuestaria > mayor oferta académica > mayor matriculación, lo que produce:
- Que el talento humano sea concentrado en las grandes urbes: Quito y Guayaquil, produciéndose una “fuga de cerebros” interna de la periferia al centro y;
- Finalmente, una migración interna en la que los estudiantes terminan viviendo en las ciudades que estudiaron y no retornan a sus territorios de origen.

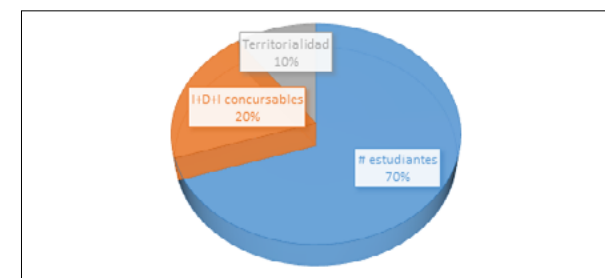
**Figura 8**  
Relación presupuesto asignado frente al número de estudiantes matriculados en el año 2022.

La distribución equitativa de los recursos como variable para el acceso a la educación superior en las universidades regionales y locales

- A nivel de garantía de derechos, la fórmula de distribución de recursos mantiene tensiones con los preceptos y principios constitucionales, principalmente afectando:
- El principio de igualdad material y formal establecido en el art. 66 de la Constitución.
- El principio de progresividad de los derechos constante en los numerales 2 y 8 del art. 11 CRE.
- La Sentencia No. 017-17-SIN-CC en el Caso No. 0071-15-IN de la Corte Constitucional, señala como un mandato obligatorio para las funciones y entidades públicas que ni la ley, ni tampoco ninguna política pública, en este caso la proforma presupuestaria 2022 y el cálculo de distribución realizado por la SENESCYT y aprobado por el CES, podrá ser regresiva en derechos.
- Todo derivado de lo que señala el art. 357 de la CRE: “El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior”.

El desarrollo local sostenible pasa por una desconcentración de competencias y recursos a favor de las instituciones de educación superior locales, que permita proveer de capital humano a las ciudades y sus territorios, sin producir “fuga de cerebros” de profesionales que estudian su grado en las IES de Quito y Guayaquil y, que terminan viviendo en estas ciudades, deshabitando los territorios y dejando sin el talento humano necesario para trabajar por el desarrollo y progreso sostenible de las ciudades y provincias a la periferia de los centros políticos y comerciales del país.

**Figura 9**  
Propuesta de distribución presupuestaria.



Proponemos un modelo de distribución de recursos que ponga a los estudiantes y los territorios como centro de los indicadores para la distribución; que priorice el desarrollo local y la permanencia en territorio de los estudiantes; que miren a su localidad como el lugar para su proyecto de vida; priorizando por principio de equidad y progresividad de derechos el número de estudiantes, sin dejar de lado indicadores de calidad, ligados a la investigación, el desarrollo y la innovación en la universidad ecuatoriana.

## Conclusiones

Proponemos un modelo de distribución de recursos y acceso al sistema de educación superior que ponga a los estudiantes y los territorios como centro de los indicadores para la distribución, que priorice el desarrollo local y la permanencia en territorio de los estudiantes, para que miren a su localidad como el lugar para su proyecto de vida; basado en el número de estudiantes, recursos concursables para I+D+I, y el lugar de procedencia de los estudiantes.

El desarrollo local sostenible, pasa por una desconcentración de competencias y recursos a favor de las instituciones de educación superior locales, que permita proveer de capital humano a las ciudades y sus territorios, sin producir “fuga de cerebros” de profesionales que estudian su grado en las IES de Quito y Guayaquil y, que terminan viviendo en estas ciudades, deshabitando los territorios y dejando sin el talento humano necesario para trabajar por el desarrollo y progreso sostenible de las ciudades y provincias a la periferia de los centros políticos y comerciales del país.

El acceso a la educación superior solo puede garantizarse con una mayor asignación presupuestaria para el sistema de educación superior público, sin mayores recursos para las UEP, no se puede aumentar la oferta de cupos del sistema y, por tanto, universalizar el acceso a los estudios de tercer nivel y, los beneficios sociales derivados del mismo.

## Referencias:

- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 del lunes, 20 de octubre de 2008.
- Deas Albuérne, J. I., y Bravo Game, L. (2020). El financiamiento a la educación superior en el contexto de las políticas públicas en Ecuador. *Cofin Habana*, 14(1), e08. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2073-60612020000100008&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2073-60612020000100008&lng=es&tlng=es).
- Esteve, J., y M. Tomás. (2001). La calidad y el modelo de financiación en las universidades públicas, *RELIEVE*, 7(1). [http://www.uv.es/RELIEVE/v7n1/RELIEVEv7n1\\_2.htm](http://www.uv.es/RELIEVE/v7n1/RELIEVEv7n1_2.htm) [13/4/ 2017].
- King, K., y Morales, J. L. (2022). ¿Qué plantea la proforma 2022 con el presupuesto para la educación superior pública? *OBSERVATORIO DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO*. (2).
- Ley Orgánica de Educación Superior (2010). Registro Oficial 298 del martes, 12 de octubre de 2010.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Proforma presupuestaria 2022*.
- Estrella Changalombo, S. (2019). *La política pública y el presupuesto en las Universidades Públicas de la Zona 3* [Tesis de pregrado, Universidad Técnica de Ambato]. Repositorio institucional.; <http://repositorio.uta.edu.ec/jspui/handle/123456789/29929>
- Vargas Huertas, M. (2008). Competencia del Estatuto Orgánico de Presupuesto respecto de las universidades públicas del orden nacional. *Revista Opera*, (8), 101-123.
- Véliz Briones, V., Morales, J. C., Vásquez, G., y García Cruzatty, L. (2021). Injusta Distribución del Presupuesto entre las Universidades Públicas del Ecuador: Efecto Mateo. *Revista Internacional De Educación Para La Justicia Social*, 10(1), 197–210. <https://doi.org/10.15366/riejs2021.10.1.012>
- Vincent, P, Durán, M., Becerra, J., y Montilla, A. (2021). Los desafíos de la universidad pública ecuatoriana ante el escenario post COVID-19. *ReHuSo*, 6(3), 29-39. Recuperado de: <https://revistas.utm.edu.ec/index.php/RehuSo/article/view/1684>

Zepeda Gil, R. (2016). El juego de la asignación presupuestal a las universidades públicas estatales en México después de la transición democrática. *Revista Mexicana de Investigación Educativa, RMIE*, 21(70), 901-928.

Este libro se terminó de imprimir en octubre de 2023  
bajo el sello editorial UCuenca Press, en su taller gráfico.

Cuenca - Ecuador

El primer encuentro “Universidad Latinoamericana y Desarrollo Local Sostenible”(2022) —del que nacen estas Memorias— abordó las desigualdades a las que nos enfrentamos como sociedad. Los ponentes nacionales e internacionales visibilizaron la necesidad del compromiso, la importancia de trabajar para promover el conocimiento y la investigación materializada en aportes para mejorar la realidad circundante.

En la presente obra se tratan tópicos tan trascendentales como diversos desde la la responsabilidad educativa, la eficiente gestión de los recursos públicos, hasta la participación y liderazgo de las mujeres en la ruralidad, y los problemas de malnutrición infantil en la urbe; propuestas todas que cuestionan los modos de producción actual en los que el consumismo y capitalismo dejan de lado al ser humano, su relación con el su contexto local y el medioambiente.

Así, UCuenca Press ofrece un importante material para la construcción y el debate, para enfrentar los desafíos educativos y sociales de la actualidad. El libro da cuenta de que las prácticas colectivas entre actores estatales y no estatales son fundamentales y nos competen a todos.

**UCUENCA PRESS** 

ISBN: 978-9978-14-526-5



9 789978 145265

