



**Internacionalización** de las  
políticas públicas frente a los  
**desafíos locales y globales**



*Mirada Pública 6*

# Internacionalización de las políticas públicas frente a los desafíos locales y globales



Dirección  
Editorial

352.34

I5974p

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la universidad de posgrado del Estado/ Michel Levi Coral, Alejandro Suárez y Alexandra Clavijo, María Fernanda Noboa González y Hernán Moreano Urigüen, Yudi Buitrago y Santiago Mejía, Lorena Herrera Vinelli y Melissa Jácome, Fernando Barragán Ochoa, Adriana Delgado García y Diego Martínez Godoy, Caterina Tuci y María Belén Calvache, Genesis Loor Cedeño y Carlos Reyes Valenzuela, Nicoletta Marinelli, Daniel Villamar, Carolina Peña, Jazmín González, Diana Giomara Mejía M., Regis Mairena Durán .— 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2021  
156 p.; 15 X 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-060-1

1. Administración pública 2. Política y gobierno 3. Políticas públicas 4. Salud-política exterior 5. Salud-política pública 6. Academia diplomática (Ecuador) 7. Diplomacia-educación-política pública 8. Gobernanza regional (sugerido)-política pública 9. Cooperación internacional-política pública 10. Capacitación docente (Ecuador, México y Uruguay)-política pública 11. Covid-19-política pública 12. Poscovid-política exterior (América Latina y El Caribe) 13. Universidades ecuatorianas - política Pública 14. Jóvenes- Política educativa- América Latina 15. Territorio ancestral-política pública 16. Comunidades nativas-política pública 17. Acuerdo Escazú en los GAD (sugerido)-política pública 18. Salarios-Ecuador- política pública 19. Adolescentes-embarazo-prevención-política pública 20. Seguridad ciudadana-política pública 21. Seguridad interna-política pública . 22. Sociología rural- política pública I. TÍTULO

---

### **Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)**

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

[www.iaen.edu.ec](http://www.iaen.edu.ec)

Información: [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec)

---

**Rector del IAEN:** Fernando López Parra

**Comité editorial:** Johanna Espín, Jaime Calderón y Alexandra Clavijo

**Editor:** Bolívar Lucio Naranjo

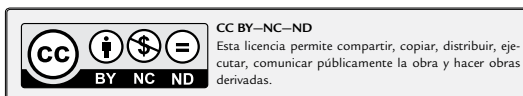
**Corrección de estilo:** David Chocair Herrera

**Diseño de portada e interiores:** Gabriel Cisneros Venegas

**Asistencia editorial:** Cristina Salcedo Rodríguez

© IAEN, 2021

Las opiniones expresadas en este texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no de sus afiliaciones institucionales actuales o previas.



## Índice

### **Prólogo**

Internacionalización de las políticas públicas frente a los desafíos locales y globales.....	9
--	---

### **Incidencia de la política exterior en materia de salud en la gobernanza regional**

*Michel Levi Coral*

1. Objetivo.....	17
2. Problematización.....	17
4. Propuestas de política.....	26
5. Referencias bibliográficas.....	27

### **Colaboraciones entre la Academia Diplomática del Ecuador y la academia universitaria para la formación del personal del servicio exterior**

*Alejandro Suárez y Alexandra Clavijo*

1. Objetivos.....	29
2. Problematización.....	29
3. Lineamientos de acción.....	33
4. Propuesta de política.....	35
5. Referencias bibliográficas.....	38

### **Políticas públicas para la cooperación internacional ante el desafío de amenazas híbridas en contextos fronterizos**

*María Fernanda Noboa González y Hernán Moreano Urigüen*

1. Objetivos.....	41
2. Problematización.....	41
3. Líneas de acción.....	45
4. Propuesta de política.....	46
5. Referencias bibliográficas.....	47

## **Políticas de capacitación docente en Ecuador, México y Uruguay: retorno a clases en el contexto del covid-19**

*Yudi Buitrago y Santiago Mejía*

1. Objetivos.....	49
2. Problematización en Ecuador.....	49
3. Propuesta de políticas públicas.....	55
4. Referencias bibliográficas.....	57

## **La política exterior de Joe Biden hacia América Latina y el Caribe en el contexto poscovid**

*Lorena Herrera Vinelli y Melissa Jácome*

1. Objetivos.....	59
2. Problematización.....	59
3. Lineamientos de acción.....	61
4. Propuestas de política.....	66
5. Referencias bibliográficas.....	67

## **Ecuador en el sistema mundo: desafíos y oportunidades de los cambios globales en el largo plazo**

*Fernando Barragán Ochoa, Adriana Delgado García y Diego Martínez Godoy*

1. Objetivos.....	71
2. Problematización.....	71
3. Lineamientos de acción.....	72
4. Propuestas de política.....	77
5. Referencias bibliográficas.....	78

## **Políticas públicas para el crecimiento de universidades ecuatorianas en el sistema internacional**

*Caterina Tuci y María Belén Calvache*

1. Objetivos.....	79
2. Problematización.....	80
3. Líneas de acción.....	82
4. Propuestas de política.....	86
5. Referencias bibliográficas.....	87

## **Desafíos en la política educativa de jóvenes en América Latina**

*Genesis Loor Cedeño y Carlos Reyes Valenzuela*

1. Objetivos.....	89
2. Problematicación.....	89
3. Lineamientos de acción.....	92
4. Propuestas de política .....	95
5. Referencias bibliográficas.....	97

## **Territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales: oportunidades de políticas públicas eficaces frente a la crisis climática**

*Nicoletta Marinelli*

1. Objetivos.....	99
2. Problematicación.....	99
3. Lineamientos de acción.....	102
4. Propuestas de política.....	106
5. Referencias bibliográficas.....	107

## **Políticas para la implementación del Acuerdo de Escazú en los GAD**

*Daniel Villamar*

1. Objetivos.....	109
2. Problematicación.....	109
3. Lineamientos de acción.....	111
4. Propuestas de política.....	115
5. Referencias bibliográficas.....	117

## **Políticas públicas para abordar la inequidad salarial en el mercado laboral ecuatoriano**

*Carolina Peña*

1. Objetivos.....	119
2. Problemática .....	119
3. Lineamientos de acción.....	122
4. Propuestas de política pública .....	124
5. Referencias bibliográficas.....	126

## **Formulación de políticas públicas para la prevención del embarazo adolescente**

*Jazmín González*

1. Objetivos.....	129
2. Problematicación.....	129
3. Lineamientos de acción.....	133
4. Propuestas de política.....	135
5. Referencias bibliográficas.....	136

## **Políticas públicas para el orden público interno y la seguridad ciudadana**

*Diana Giomara Mejía*

1. Objetivos.....	139
2. Problemática.....	139
3. Lineamientos de acción.....	142
4. Referencias bibliográficas:.....	146

## **Políticas públicas para un mundo rural cambiante**

*Regis Mairena Durán*

1. Objetivos.....	149
2. Problematicación.....	149
3. Lineamientos de acción.....	151
4. Propuestas de política.....	153
5. Referencias bibliográficas.....	154



## Prólogo

### Internacionalización de las políticas públicas frente a los desafíos locales y globales

El sexto número de *Mirada Pública* fue una oportunidad para discutir la necesidad, pertinencia y la formulación de políticas públicas en un contexto regional e internacional. La convocatoria de este volumen permitió, además, prefigurar el tipo de políticas que podrían considerar los Gobiernos de un sistema globalizado. Las propuestas observaron el reciente entorno político, económico y jurídico internacional, así como las nuevas dinámicas en los procesos de toma de decisión de los Estados y los organismos internacionales en la pospandemia.

Recibimos catorce documentos de política pública: ocho propuestas externas (una de las cuales se envía desde Colombia), tres de docentes de nuestra universidad y tres documentos escritos en coautoría entre docentes internos y miembros de otros centros de estudio, entre los que se incluye la Academia Diplomática del Ecuador, así como las universidades Andina Simón Bolívar y Estatal Amazónica. Este número marca un nuevo y positivo precedente: es nuestra convocatoria más nutrida y variada; al tiempo que consigue, desde distintos acercamientos, converger en la idea de internacionalización de políticas públicas.

“Incidencia de la política exterior en materia de salud en la gobernanza regional”, el texto de Michel Levi, coordinador del Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, aborda este problema y se pregunta cómo la política exterior de Ecuador en materia de salud podría incidir en la aplicación de políticas nacionales a escala internacional o en la creación de políticas regionales. La crisis sanitaria contrastó que disponer de una respuesta coordinada para un problema común abrigaba más dificultades

de las que se había estimado. Un esquema de cooperación como el de la Unión Europea fue capaz de desplegar respuestas basadas en intereses nacionales, pero que podían articularse a iniciativas transfronterizas. La circunstancia de los países latinoamericanos evidenciaron que, pese a existir sistemas de cooperación (CAN, Mercosur), el encadenamiento entre necesidad nacional y problema regional es menos obvia; algunas medidas de Estados individuales traslaparon con la capacidad de agencia de instancias de cooperación y no fue posible ofrecer una respuesta que atendiera de mejor manera los problemas de salud de los habitantes de países latinoamericanos.

“Colaboraciones entre Academia Diplomática y academia universitaria para la formación del personal del servicio exterior”, de la decana de la Escuela de Relaciones Internacionales, Alexandra Clavijo, y el director de la Academia Diplomática, Alejandro Suárez, expone los instrumentos de política por medio de los que sería posible complementar las tareas de la formación diplomática y el tipo de conocimiento que se imparte en las aulas universitarias. La doctora Clavijo y el embajador Suárez examinan las características de otras escuelas diplomáticas en la región y en España para concluir que, dentro de su especificidad, el saber práctico (negociación, protocolo, estrategia, comunicación) y el saber teórico (geopolítica, comercio, política exterior, legislación, economía) combinados capacitarían al funcionario más idóneo y más completo.

María Fernanda Noboa y Hernán Moreano, de forma respectiva, decana y docente de la Escuela de Prospectiva Estratégica, en “Políticas públicas para la cooperación internacional ante el desafío de amenazas híbridas en contextos fronterizos” proponen una reflexión en torno al valor estratégico y pragmático de una inteligencia que supere esquemas de levantamiento de información que son inadecuados en el mundo globalizado actual. Se requieren políticas que fortalezcan una “gestión de conocimiento de las amenazas híbridas” que opten por maneras dinámicas de acceder, generar y compartir conocimiento. Su análisis se centra en una problemática que se beneficiaría en buena medida de políticas que actualicen la conducción política, fortalezcan la estrategia militar y alineen mecanismos y estrategias de cooperación, mediante una instrumentación jurídica y

procedimental que considere especificidades de los contextos bifronterizos Ecuador-Colombia y Ecuador-Perú.

Yudi Buitrago, docente de la Universidad de las Américas, y Santiago Mejía, docente de la Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN, escribieron un documento de política comparada: “Políticas de capacitación docente en Ecuador, México y Uruguay: retorno a clases en el contexto del covid-19”. Su propuesta es, primero, contrastar las medidas implementadas en Ecuador, México y Uruguay para viabilizar el retorno a clases y, segundo, evaluar los resultados en estos sistemas educativos y considerar la posibilidad de replicar estas experiencias en medio del avance de la vacunación y los riesgos que persisten. Los resultados exponen, por un lado, la pertinencia e importancia del regreso a educación presencial, sobre todo de grupos poblacionales más jóvenes (y menos vulnerables al virus) y, por otro —y de manera complementaria—, la existencia de protocolos de bioseguridad, vacunación a todo el personal docente y administrativo, mecanismos que permitan alternar, sin desmedro, entre educación presencial y virtual, monitoreo de la situación en centros de estudio. Un punto importante que esta colaboración rescata es que más allá de un problema al que se aplica una solución de política, el trasfondo es el fortalecimiento de la inclusión, participación y evitar la discriminación en el momento en que se trata de un derecho fundamental como la educación.

“La política exterior de Joe Biden hacia América Latina y el Caribe en el contexto poscovid” es la propuesta que enviaron Lorena Herrera, docente de la Escuela de Relaciones Internacionales, y Melissa Jácome, estudiante graduada de la misma escuela. Las autoras presentan un análisis pendiente de la transición en el Gobierno de Estados Unidos y las posibles implicaciones de este cambio en el mundo y la región. El peso geopolítico de ese país se ha transformado, pero sigue teniendo un papel protagónico en aspectos como cooperación, seguridad, medioambiente, por nombrar algunos. Este documento identifica las principales líneas de acción en el régimen de Joe Biden hacia América Latina y el Caribe y cómo esas líneas pueden ser de mutuo beneficio si se subrayan aspectos prioritarios mediante el diálogo bilateral (entre Estados) y multilateral (ONU, OEA). Las políticas que proponen las

autoras permitirían la construcción de una agenda convergente que contemple los aspectos políticos, sociales y económicos prioritarios para la región.

La siguiente colaboración fue enviada por Fernando Barragán, Adriana Delgado y Diego Martínez, de la Escuela de Prospectiva Estratégica. Su texto “Ecuador en el sistema mundo: desafíos y oportunidades de los cambios globales en el largo plazo” destaca un punto importante: la globalización es un proceso general, pero no idéntico o monolítico, existen diferencias específicas que deben ser tomadas en cuenta. Este documento hace el esfuerzo de identificar los cambios globales de mayor incidencia en el territorio ecuatoriano y, frente a ellos, propone un esquema de políticas que permita la construcción anticipada de estrategias para aprovechar las fortalezas locales y disminuir las incertidumbres. Para este efecto utilizan, como herramienta metodológica, el “ábaco de Réginer”, gracias a la cual identifican que los cambios globales que obtienen mayores puntajes de priorización son el cambio climático y de uso de los recursos naturales (crisis mundial del agua; transición energética-energía renovables; economía climática); siguen en orden de importancia los cambios inducidos por la tecnología en lo económico y social. Otros niveles de cambio incluyen movilidad social, inteligencia artificial y las amenazas híbridas. Más allá del diagnóstico, lo que este texto propone es transversalizar “los efectos de los impulsores de cambio global en las diversas herramientas de planificación sectorial y territorial”.

“Políticas públicas para el crecimiento de universidades ecuatorianas en el sistema internacional” es otro documento colaborativo e interinstitucional. Caterina Tuci, docente del IAEN y funcionaria de la Coordinación General de Investigación, y María Belén Calvache, de la Universidad Estatal Amazónica, sugieren cuál sería una ruta adecuada para internacionalizar la educación superior en Ecuador. Podría decirse que la palabra “universidad” no fue tan oportuno como ahora que el conocimiento es universal en grado potencial, solo que las autoras exponen que para alcanzar esa escala se recomienda reforzar la autonomía de las universidades y atender las necesidades de orientación de los estudiantes. La autonomía permitiría, entre otras cosas, generar más recursos en un momento de ajustes de presupuesto que

han afectado de manera transversal a los centros de educación superior. La orientación vocacional a jóvenes estudiantes permitiría reducir las cifras de deserción y conseguir que las evaluaciones, por sobre los parámetros numéricos y de simple aprobación al curso superior, verifiquen que las personas hayan adquirido, en efecto, conocimientos relevantes en lo social que pueden aplicarse al trabajo.

Genesis Loor y Carlos Reyes, de la Universidad Andina Simón Bolívar, en “Desafíos en la política educativa de jóvenes en América Latina” refuerzan el acercamiento a la problemática de la educación. En línea con el documento anterior, perfila qué tipo de programa educativo permitiría desarrollar habilidades para promover que jóvenes y adultos se incorporen a distintos espacios de trabajo. Se examinan, de manera esquemática y comparativa, experiencias en otros países de América Latina y el Caribe para subrayar que el fin no es solo reducir las brechas respecto de estudiantes que presentan una educación regular, sino promover la construcción de sociedades más justas y equitativas en oportunidades en el desarrollo individual y colectivo. Las personas jóvenes no son solo sujetos beneficiarios de políticas públicas, ni individuos que necesitan adquirir y acumular cierto tipo de conocimiento, son personas con derecho a una inclusión diversa, participativa y adecuada a sus necesidades. Las políticas que permitirían lo anterior son: diagnósticos actualizados, actualización de las necesidades y requerimientos, asambleas y encuentros permanentes entre el Estado, actores de sociedad civil y, con especial protagonismo, de jóvenes.

Junto con temas educativos ha sido una preocupación de *Mirada Pública* generar insumos sobre temas de medioambiente y cambio climático. Nicoletta Marinelli, investigadora en temas de comunicación y consultora de la Fundación Aldea en áreas de género y medioambiente, colaboró con “Territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales: oportunidades de políticas públicas eficaces frente a la crisis climática”. La autora nos propone reconocer, valorar, apoyar las dinámicas de vida de algunos pueblos indígenas y comunidades que conserven territorios con el fin de mitigar los efectos del cambio climático. Para conseguir lo anterior, según la autora, se debería ampliar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y a

las comunidades locales con el fin de legalizar y titularizar sus tierras y territorios colectivos, fortalecer sus sistemas autodeterminados de gobernanza y mantener sus culturas y formas de vida según sus propios criterios. Esto sería posible mediante reformas en los sistemas jurídicos y políticos nacionales, así como también con el redireccionamiento de la asistencia financiera global.

Daniel Villamar, coordinador local de Local Conferences of Youth, en “Políticas para la implementación del Acuerdo de Escazú en los GAD” recoge un tema pendiente respecto del modo en que podrían implementarse medidas para detener los efectos del cambio climático y los efectos de una crisis ambiental. El fin último de las políticas ambientales puede ser conocido por los actores responsables de su implementación, cómo llegar a ese fin es más complicado debido a las necesidades de recursos y subsistencia de los países, en particular, los del Sur Global. Los Acuerdos de Escazú son una buena base y, de acuerdo con el autor, el mecanismo de política para su pleno cumplimiento consistiría en asignar a los GAD las responsabilidades ambientales sobre sus territorios. Este mecanismo busca consolidarse el libre acceso a la información sobre problemas ambientales y participación ciudadana en la toma de decisiones. Es razonable suponer que —y de ahí la importancia del Acuerdo— si los habitantes conocen que el desarrollo de un proyecto, por ejemplo, extractivista tendrá efectos negativos en el mediano y largo plazos, interpondrán observaciones o detendrán de lleno el desarrollo de ese proyecto. Asimismo, si los habitantes conocen y discuten sobre proyectos alternativos para generar recursos y alcanzar una convivencia justa y sostenible, optarán por la vía que convenga más a sus intereses y los del medioambiente.

El texto de Carolina Peña, del equipo de Fundación Investoria, es un buen primer paso respecto de una discusión rezagada en los países de la región. “Políticas públicas para abordar la inequidad salarial en el mercado laboral ecuatoriana” es una propuesta para entender por qué las mujeres no tienen las mismas oportunidades de trabajo y por qué, aún en situación laboral, en el mismo empleo que podrían realizar contrapartes varones ganan menos. En países de Escandinavia este tipo de circunstancia dejó hace tiempo de ser

un problema, pero Ecuador y la región todavía deben atravesar la discusión de roles culturales que se han asignado a las mujeres, sin sustento y de forma injusta. Una situación subjetiva de este tipo expone también que en un plano más concreto mujeres con todas sus capacidades no acceden a las mismas capacitaciones que sus colegas hombres, lo que reproduce y ahonda el problema. Las sugerencias de política contemplan modificar el código de trabajo, intervenir en las políticas educativas en conformidad con el mercado laboral y considerar la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas de recuperación, considerando la crisis generada por la pandemia del covid-19.

“Formulación de políticas públicas para la prevención del embarazo adolescente” refuerza el acercamiento a políticas públicas sobre el tema de género. Jazmín González, también parte de Fundación Investoria, muestra en su documento de política por qué es pertinente y sugiere una posible estrategia para formular e implementar políticas públicas que atiendan la prevención del embarazo, así como la educación sexual y reproductiva. Un posible mecanismo, según la autora, es asignar un presupuesto adecuado para la correcta aplicación de leyes y normas destinadas a la protección de la mujer. Esto quiere decir que de manera efectiva se financien, por ejemplo, por intermedio de la Secretaría de Derechos Humanos, programas que refuercen la libre agencia de las mujeres; consoliden aspectos educativos, tanto en instancias de prevención, como esquemas que eviten la deserción escolar de adolescentes embarazadas; señalen, prevengan y sancionen situaciones de violencia sobre las mujeres; asistan y brinden bienestar a los hijos de madres adolescentes.

“Políticas públicas para el orden público interno y la seguridad ciudadana”, de Diana Mejía, refresca la constante preocupación de las personas que toman decisiones: qué tipo de acción, de qué manera pueden aportar a la gestión de la seguridad del Estado, pero también de los ciudadanos. La autora es parte de la Escuela de Inteligencia Militar Cnel. Galo Chacón Izurieta y reconoce que si bien las movilizaciones sociales pueden ser foco de inestabilidad no pueden solo suprimirse. Sugiere que la política de seguridad y defensa debe considerar el uso de la fuerza y el intercambio de información estratégica,

pero también sistemas de educación y formación a miembros de las fuerzas del orden que eviten que se vulneren derechos humanos. En otras palabras, es preciso que el entrenamiento considere puntos como el bienestar del uniformado, pero también insumos que le permitan reconocer y discriminar un acto de protesta de un actividad delictiva. Solo la combinación de estos criterios resultaría en una mejor calidad de vida de la ciudadanía.

Por último, un colaborador externo, Regis Mairena, envía desde Colombia un llamativo replanteamiento de la ruralidad en la región. “Políticas públicas para un mundo rural cambiante” propone que el mundo rural no puede ser considerado, al uso de los enfoques más tradicionales, como un ámbito agropecuario y distante (en espacio y prácticas) a la ciudad. Los espacios de convivencia humana se han diversificado e imbricado. No solo para entender, sino, sobre todo, para formular las mejores políticas públicas que atiendan los problemas de los espacios rurales, es necesario, coincide el autor, en modernizar tanto las teorías como las instituciones. Estos territorios deberían ser observados como un espacio diverso, multisectorial, vinculado y con necesidades esenciales de educación, salud, medioambiente, agua y energía.

Es indudable que las relaciones entre Estados, organizaciones y actores se han transformado y son necesarias estructuras de política pública que permitan a los Gobiernos dar respuesta a problemas que no son específicos de un solo país, sino que afectan a toda la población del planeta. Esperamos que el presente volumen de *Mirada Pública*, al cabo de seis números y más de mil doscientas descargas, haya conseguido el objetivo de ilustrar aspectos relevantes de política exterior, cooperación, seguridad, defensa, género, educación, medioambiente, para que tomadores de decisiones, en el país y la región, puedan encontrar una adecuada línea de acción a los problemas de nuestras sociedades.

**Fernando López Parra**  
**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales**



## Incidencia de la política exterior en materia de salud en la gobernanza regional

Michel Levi Coral<sup>1</sup>

### 1. Objetivo

Conocer cómo la política exterior de Ecuador en materia de salud puede incidir en la aplicación de políticas nacionales a escala internacional o en la creación de políticas regionales, en diferentes organismos de integración regional y cooperación.

### 2. Problematización

#### a. Introducción

Ecuador forma parte de varios organismos regionales de integración y cooperación, como miembro pleno o asociado, en el caso de la Comunidad Andina (CAN) y Mercosur, o en proceso de adhesión, como es a la Alianza del Pacífico (AP). Estos organismos disponen de estructuras institucionales y normativas, con diferentes niveles de profundidad, que permiten a los Estados interactuar para implementar políticas públicas nacionales a escala regional o crear políticas públicas regionales que, en ambos casos, involucran a varios actores nacionales e internacionales.

La materia de salud no ha sido un objetivo central de los diferentes organismos de integración y cooperación a escala global. Sin embargo, en América del Sur se ha considerado como una política clave para el desarrollo económico y social, por esta razón los diferentes

---

<sup>1</sup> Coordinador del Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.



*La materia de salud no ha sido un objetivo central de los diferentes organismos de integración y cooperación a escala global. Sin embargo, en América del Sur se ha considerado como una política clave para el desarrollo económico y social.*

procesos de integración regional han creado instituciones y esquemas normativos, como lo es en la CAN el Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue (OAS-CHU); en Mercosur, la Reunión de Ministros de Salud y el Subgrupo de Trabajo de Salud (SGT11) o en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) lo es el Consejo Suramericano de Salud (CSS-Isags) (Narea y Benzi, 2021; Barros, Goncalves y Samurio, 2020).

### **b. La política exterior como mecanismo de gestión de políticas nacionales a escala internacional o creación de políticas regionales en organismos de integración y cooperación**

Los Estados, mediante la política exterior, definen los objetivos y medios que van a guiar su acción en materia internacional, que pueden implementarlos de forma individual, con el ejercicio de su soberanía en las diferentes instancias del sistema internacional; o por medio de la participación como miembro de organizaciones multilaterales o regionales de integración y cooperación.

El alcance de la política exterior difiere en el momento en que la acción de los Estados prioriza los intereses nacionales en materia internacional, de la actuación conjunta con otros Estados, en los que se establece una serie de objetivos comunes o consensuados determinados en el marco de una estructura regional o internacional. Por ejemplo, en el caso de políticas de vecindad se establecen relaciones directas con los Estados fronterizos relacionados por una serie de intereses nacionales que tienen alcance internacional al momento de su implementación, como el establecimiento de fronteras o de procedimientos migratorios. En cambio, si un organismo de integración regional define una política común de libre circulación de ciudadanos en los territorios de sus países miembros, esta se construye como una política del organismo obtenida gracias al consenso de los intereses de los Estados que lo conforman.



La base de creación de las dos políticas, en el ejemplo de vecindad y de libre circulación, es la política exterior que prevé, mediante mecanismos institucionales e instrumentos normativos, la acción internacional individual o consensuada de cada Estado, conforme a los principios y reglas del sistema internacional. El problema se genera en el momento en que una política de alcance nacional, o en su defecto, su falta o aplicación deficiente, puede generar un impacto internacional.

¿Qué sucede si la gestión en materia de salud en un país es deficiente y provoca un problema sanitario que sobrepasa sus propias fronteras? Quizá obligue a los países con los que tiene relaciones, no solo vecinales, a tomar medidas de control para evitar que el problema sanitario, de origen externo, le afecte. En este caso, los países involucrados aplicarán sus propias políticas nacionales para combatir el problema, sin embargo, si los Estados forman parte de una organización regional de integración o cooperación, tendrían que observar las capacidades de ese mecanismo para actuar en un problema que sobrepase las fronteras de uno de sus miembros.

Las políticas nacionales tienen alcance internacional en el momento en que se expresan por medio de la política exterior de cada Estado, como, por ejemplo, las políticas establecidas en los organismos multilaterales, como la Organización Mundial/Panamericana de la Salud (OMS/OPS). En cambio, las políticas regionales, que son el resultado del consenso de decisiones de los Estados miembros de un organismo de integración o de cooperación (como las establecidas en el marco de la Unión Europea, CAN, Mercosur, Unasur), pueden implementarse de dos formas: mediante acciones concertadas de estándares internacionales, aplicados por cada Estado como parte de un bloque; o por medio de políticas públicas regionales ejecutadas de forma obligatoria por las instituciones comunes en los países miembros de un proceso de integración.

*Si los Estados forman parte de una organización regional de integración o cooperación, tendrían que observar las capacidades de ese mecanismo para actuar en un problema que sobrepase las fronteras de uno de sus miembros.*



¿Qué políticas se implementan en caso de un problema sanitario en el momento en que un país tiene sus políticas nacionales y, al mismo tiempo, pertenece a un bloque regional con capacidad de creación de políticas comunes sobre la materia? La crisis que vivió la institucionalidad europea durante la pandemia ilustra con claridad la forma en la que deben tratarse las políticas en esta doble pertenencia. Por una parte, las políticas públicas de salud son competencias de cada Estado, por otra, el bloque europeo tiene una capacidad de coordinación de esas políticas nacionales en la estructura comunitaria. ¿Cómo se coordinan esas políticas nacionales y regionales para evitar una superposición de competencias? ¿Qué acciones corresponden a las administraciones nacionales y a las instituciones regionales de integración y cooperación para sobrellevar una crisis?

Esta serie de preguntas no debería presentar un problema en caso de que las competencias nacionales y regionales estuvieran definidas en políticas públicas e instrumentos normativos en materia de salud. Lo mencionado se puede verificar en la UE en el momento en que los Estados miembros establecen políticas y medidas nacionales para controlar el problema sanitario (como el cierre de fronteras y restricciones a la movilidad de los ciudadanos), mientras que el bloque regional negocia el acceso a la producción de medicamentos o vacunas que puedan utilizarse para controlar el problema sanitario (Araujo y Salgado, 2020). La salud pública es una competencia nacional y no es el objetivo principal de las políticas comunes de la UE, como sí lo son la política comercial o la política agrícola común.

Ecuador es parte de la CAN como miembro pleno y como asociado a Mercosur, dos procesos de integración regional con dinámicas institucionales diferentes, con competencias basadas en la cooperación interestatal para actuar en materia de salud pública. En la CAN las políticas nacionales de salud, en temas específicos, son coordinadas entre los países miembros por medio del intercambio de información



o de mejores prácticas, que no constituyen políticas regionales. Las capacidades de respuesta ante emergencias sanitarias en los países de la Comunidad Andina se coordinan de forma directa entre autoridades nacionales de salud. Si la contingencia vincula a países vecinos, la coordinación se realiza de forma bilateral.

En el caso del Mercosur, Ecuador, al ser un país asociado, no tiene incidencia en la gestión o toma de decisiones que se realiza en el marco de ese mecanismo regional, por lo tanto, sus decisiones institucionales o normativas no tendrían afectación en materia de salud, bajo la lógica de la gobernanza regional.

### **c. La salud como un objetivo de los organismos de integración y cooperación**

Si bien la salud no ha sido un objetivo central de los organismos de integración y cooperación, a diferencia de las políticas de comercio, empleo o desarrollo, la gobernanza de la salud es una materia importante desarrollada por intermedio de instituciones especializadas (OAS-CHU, SGT 11, CSS-Isags) para coordinar políticas nacionales, establecer políticas regionales o generar políticas transnacionales en salud. En la gobernanza regional suramericana de salud, han sido los actores estatales los que determinan las políticas nacionales y su alcance internacional, que se coordina por intermedio de las instituciones nacionales y regionales existentes (Agostinis y Parthenay, 2021).

Las posiciones de Ecuador en materia de salud se han vinculado a escala internacional con los organismos multilaterales especializados del Sistema de las Naciones Unidas, como la OMS, o a nivel interamericano con la OPS. Durante la pandemia, mecanismos de aplicación global, como Covax, tuvieron mucha visibilidad para la gestión de vacunas, así como influencia en la toma de decisiones para controlar la expansión del covid. El sistema de gestión de la



salud en la gobernanza global tiene capacidad de acción y financiamiento por parte de los Estados y otras organizaciones no gubernamentales que integran esos organismos.

En el caso de los mecanismos de gobernanza regional en salud, la capacidad de acción de los bloques de integración regional se manifiesta en aspectos específicos como la vigilancia epidemiológica, producción de reportes sobre la evolución del problema, declaraciones políticas de alto nivel, eventos virtuales en temas relacionados, así como coordinación entre estos organismos regionales (Herrero y Nascimento, 2020). Estas acciones, si bien reflejan una actividad mayor a la que podría pensarse, en sus resultados determinan una limitada capacidad de acción frente a la que tienen los Estados mediante sus políticas públicas nacionales específicas.

### **3. Lineamientos de acción**

Entre los principales lineamientos de acción que permitirán la aplicación internacional de políticas nacionales de salud o la creación de políticas regionales en mecanismos de gobernanza regional podemos establecer los siguientes (Amaya y De Lombaerde, 2021).

#### ***La política exterior sirve como puente para implementar la materia de salud entre el nivel nacional y regional***

Los actores estatales establecen en su política exterior capacidades para aplicar a escala internacional competencias nacionales, como la salud pública, en caso de que sea requerido para coordinar políticas nacionales en organismos regionales, o para implementar políticas nacionales coordinadas de forma bilateral con otras similares de los Estados vecinos. El puente que se genera entre los dos niveles permite una coordinación adecuada para que no se sobrepongan las capacidades de acción de cada nivel.



En el caso de los organismos regionales intergubernamentales es más visible la comunicación que existe desde las estructuras nacionales, que tienen mayores competencias para poner en marcha soluciones en función de los intereses de los Estados coordinados en una misma estructura institucional.

La política exterior de Ecuador tiene la capacidad de articular las posiciones nacionales, a escala regional e internacional, en función de sus objetivos en materia de salud, para que sean ejecutadas por actores estatales y no estatales en los dos niveles. Si la política se crea a escala regional, por ejemplo, por la CAN, el país debe implementarla si se trata de una norma supranacional con efecto directo. En el caso de una política regional de cooperación, el país la articula con la posición nacional para que pueda ser puesta en marcha. En el caso de que una política nacional de salud sea útil para controlar una emergencia sanitaria en otro país, por medio de la política exterior puede cooperar e implementarla, de esa forma el nivel nacional tiene impacto internacional.

***La política exterior en materia de salud facilita la coordinación de acciones de cooperación de actores estatales y actores no estatales a escala nacional***

De esta forma la cooperación puede especializarse de acuerdo con la necesidad de cada Estado que la requiera y diferenciar la capacidad de acción de escala regional frente al nacional, para evitar sobreposición de proyectos, programas o medios de financiamiento en los dos niveles. Las programaciones en materia de cooperación en salud diferencian su alcance y proyección de acuerdo con los requerimientos de cada Estado y a los intereses de los donantes. Cada vez los actores no estatales, como empresas multinacionales, organismos no gubernamentales (ONG), actores de entidades descentralizadas, tienen mayores capacidades



para actuar de forma independiente. Sin una política bien definida, cada uno tendría autonomía para definir objetivos y acciones sin ninguna limitación ni coordinación.

En este caso, en el momento en que se trata de actores estatales y no estatales internacionales, como por ejemplo organismos internacionales (OMS-OPS), organizaciones regionales (CAN-Mercosur), ONG internacionales (Fundación Bill Gates), empresas multinacionales (farmacéuticas suizas), entidades de cooperación internacional (GIZ, BID, CAF), la política exterior permite que las acciones de todas las entidades que tienen interés de participar en la gestión de salud se orienten hacia los objetivos y las necesidades de la política nacional.

***La política regional facilita la coordinación de diferentes políticas exteriores en materia de salud de los países miembros en organismos de integración y cooperación***

En el nivel regional de los organismos de integración y cooperación, los Estados se reúnen para establecer políticas comunes en torno a materias estratégicas para su desarrollo, entre las que se encuentra la salud. Las políticas regionales son el resultado de la gestión de las políticas exteriores de cada país miembro en una organización regional, mediante sistemas de toma de decisiones como el consenso, que les permite coordinar objetivos y mecanismos en un marco de cooperación entre actores estatales.

No sería posible la existencia de esquemas institucionales especializados (OAS-CHU, SGT 11, CSS-Isags) que tengan capacidades de acción o competencias definidas por los organismos regionales sin la coordinación de las políticas nacionales de salud de los países miembros, viabilizada gracias a la aplicación de sus políticas exteriores. En este caso es importante que los Estados definan las capacidades y competencias que otorgan a los organismos regionales para actuar en materias que por lo regular son





inherentes a las capacidades de los propios países y sus políticas nacionales.

La coordinación de diferentes políticas exteriores en materia de salud evita una superposición de acciones entre los Estados nacionales y los organismos regionales. Sin embargo, en la actualidad, estas capacidades de acción a escala regional no han sido implementadas por los Estados, quizá porque la vía de acción directa a nivel internacional podría ser más conveniente en caso de negociaciones específicas.

***La política regional genera una plataforma de cooperación de políticas exteriores en materia de salud para la producción y comercialización de medicamentos e insumos en los países miembros***

Este lineamiento es resultado directo del precedente. En el momento en que los Estados deciden accionar y aprovechar las capacidades de los esquemas institucionales especializados en los procesos regionales, las posibilidades de establecer plataformas de cooperación para la producción y el comercio pueden ser más interesantes que si lo hicieran de forma directa y bilateral.

Al tratarse de volúmenes de comercio y producción más grandes, dirigidos a zonas geográficas como la CAN o Mercosur (región andina del Pacífico, región atlántica suramericana) la capacidad de gestión y negociación es más importante que en el caso de producciones focalizadas a nivel nacional. Aún en este caso, en la pandemia del virus SARS-CoV-2, las iniciativas de producción de vacunas, por ejemplo, se realizaron de forma bilateral en casos como Argentina y México, prescindiendo de esquemas institucionales especializados en Mercosur. En el caso andino, de igual forma, no se activaron las capacidades de negociación de la OAS-CHU, que habían tenido una práctica anterior en la gestión de vacunas con resultados interesantes para los países miembros.



La generación de plataformas de cooperación no significa que los Estados deban sujetarse a políticas de integración regional, si ese no es su interés u objetivo, sino a consensuar sus políticas exteriores en materia de salud para que sean efectivas fuera de sus fronteras nacionales.

#### 4. Propuestas de política

Estructurar la política pública de forma que exista un diálogo entre la salud y la política exterior, para establecer un primer nivel nacional de acciones que se proyecten hacia los ámbitos regionales e internacionales. Esta coordinación está a cargo de las instituciones de salud y de relaciones exteriores de cada Estado, de forma que las acciones identificadas puedan llevarse a cabo en diferentes contextos, como las relaciones vecinales, la cooperación bilateral, las políticas regionales y el sistema internacional.

La política exterior es clave para encontrar y establecer contrapartes para implementar las políticas nacionales con alcance regional e internacional. De igual forma, el diálogo político que se presenta en este marco de implementación debe evitar que los diferentes niveles de políticas se superpongan y generen duplicidad de acciones, así como posibles conflictos de competencias. La política pública de salud, en el nivel nacional, regional o internacional, estará orientada a satisfacer de forma más directa las necesidades de los ciudadanos de los Estados, que son el fin primero y último de la gestión en la materia.

Para concluir, un andamiaje institucional y normativo claro y bien determinado permitirá, en cualquier materia, la cooperación efectiva de las políticas nacionales con las regionales e internacionales. Para el efecto, tanto los ministerios de Salud Pública y de Relaciones Exteriores, como las instituciones de los bloques regionales, en el caso de organizaciones de integración regional como la CAN, la Secretaría General, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y

*Estructurar la política pública de forma que exista un diálogo entre la salud y la política exterior, para establecer un primer nivel nacional de acciones que se proyecten hacia los ámbitos regionales e internacionales.*



el Comité de Autoridades de Salud Pública, y los correspondientes y equivalentes en los diferentes organismos regionales, junto a los ciudadanos, son los actores que participan de forma directa en la creación, definición de objetivos e implementación de esta y otras políticas públicas importantes y necesarias para nuestro país.

## 5. Referencias bibliográficas

- Agostinis, G., y Parthenay, K. (2021). Exploring the determinants of regional health governance modes in the Global South: A comparative analysis of Central and South America. *Review of International Studies*, 47 (4), 399-421.
- Amaya, A., y De Lombaerde, P. (2021). Regional cooperation is essential to combatting health emergencies in the Global South. *Globalization and Health*, 17 (9).
- Barros, P., Goncalves, J., y Samurio, S. (2020). Desintegração Econômica e Fragmentação da Governança Regional na América do Sul em Tempos de Covid-19. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 27, 125-144.
- Araujo, F., y Salgado, V. (2020). The European Union in the face of the COVID-19 pandemic. *Cadernos de Regionalismo ODR*, 4, 60-67.
- Herrero, M., y Nascimento, B. (2020). ¿Qué pasa con la cooperación latinoamericana en Salud? *Nueva Sociedad*, 290.
- Narea, M., y Benzi, D. (2021). UNASUR Salud: experiencias y debates al final de un ciclo. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 17 (44).



## Colaboraciones entre la Academia Diplomática del Ecuador y la academia universitaria para la formación del personal del servicio exterior

Alejandro Suárez<sup>1</sup> y Alexandra Clavijo<sup>2</sup>

### 1. Objetivos

- Identificar las características específicas de las academias tanto diplomática como universitaria a partir de las funciones sustantivas de la educación superior para resaltar las posibilidades de diálogo y colaboración entre ambas.
- Proponer política pública que fortalezca la colaboración entre la Academia Diplomática del Ecuador y la academia universitaria del país.

### 2. Problematicación

#### a. Espacio específico de formación del servicio exterior

La Academia Diplomática del Ecuador se fundó en 1987 y produjo trece promociones de diplomáticos profesionales. A partir de 2011, fue cerrada durante ocho años. El mecanismo alternativo fue un esquema de estudios universitarios de posgrado con el otorgamiento de un título de maestría por parte del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la universidad de posgrado del Estado ecuatoriano. Este proceso no obtuvo los resultados esperados porque la formación académica, solo teórica, no consolidaba, a plenitud, la formación específica de nuevos funcionarios, así como tampoco

---

1 Embajador de la República del Ecuador. Director de la Academia Diplomática del Ecuador.

2 Decana de la Escuela de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales.



*Este proceso no obtuvo los resultados esperados porque la formación académica, solo teórica, no consolidaba, a plenitud, la formación específica de nuevos funcionarios, así como tampoco la capacitación y especialización de los diplomáticos en ejercicio.*

la capacitación y especialización de los diplomáticos en ejercicio.

La Academia Diplomática del Ecuador busca que quienes ingresan a la carrera diplomática sean personas que tengan el perfil y las habilidades no solo teóricas sino también prácticas para representar al país y participar en organismos y reuniones internacionales. Si bien buenos fundamentos de, por ejemplo, geopolítica, cooperación, comercio, administración, economía política y política exterior son relevantes, la formación en la Academia Diplomática busca capacitar al funcionario para cumplir tareas de servicio y atención al público, lo que implica el desarrollo de destrezas en negociación, estrategia, comunicación. Estas habilidades son recursos esenciales para funcionarios quienes representan al Ecuador en las embajadas y consulados del mundo.

La Academia Diplomática reconoce que el ejercicio eficiente de funciones requiere revisar aspectos comerciales, políticos, culturales, de cooperación y de integración, medioambiente, derechos humanos. Considera, además, que la carrera diplomática no puede alinearse con posiciones ideológicas, en tanto está a cargo de la ejecución de una política exterior, en la que cuentan los valores e intereses permanentes del Estado-nación.

En ese sentido, un adecuado balance incluiría asuntos prácticos del ejercicio de la profesión de diplomático, las prácticas tanto diplomática como consular, el protocolo, la atención al público, así como la formación académica teórica. La Escuela Diplomática de España, por ejemplo, prevé cursos de carácter prácticos: gestión de crisis, políticas y agenda comunitaria, simulación de reuniones en foros multilaterales, técnicas de negociación, resolución de casos prácticos de política exterior, práctica consular, programas de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, gestión de presupuestos y equipos, visados, medios de comunicación (Escuela Diplomática, 2010).



La configuración de las academias diplomáticas ha cambiado en el transcurso de los años, siendo necesaria la idea de reforma que responda al ritmo y expansión de actividades de la escuela respecto a los contenidos importantes y el profesorado a cargo, que repercutan en mayor utilidad para la Administración pública y la sociedad en su conjunto (Togores y Jiménez, 2018).

## **b. Cierre y reapertura de la Academia Diplomática del Ecuador**

Los argumentos para cerrar la Academia Diplomática del Ecuador en 2011 respondieron a criterios tales como la no participación diversa para el acceso a la carrera diplomática, supuesta discriminación y elitización, preocupación que es compartida también por otros países.

En el caso de Colombia, el debate se remite al reconocimiento de que en un país con recursos limitados las exigencias del ingreso a la carrera tienen un componente social (Aya, 2013). Entonces el concurso de ingreso a la carrera diplomática, al considerar méritos sin ser elitista, prevé: no exigir un título de posgrado para el ingreso, pero sí uno de grado (universitario); exigir, para el ingreso, un idioma extranjero de uso diplomático, siendo necesario el inglés.<sup>3</sup> Otra medida es la de tomar los exámenes del concurso en diferentes ciudades, no solo en la capital del país; en Colombia, se toma en ocho ciudades fuera de la capital. Otra posibilidad es el pago de una remuneración que permita a las personas admitidas a realizar el curso en condiciones dignas, esto podría ser asumido como una forma de responsabilidad social de la Academia Diplomática de Colombia.

En España también ha existido la preocupación por una posible elitización de la carrera diplomática, es así que el

*Los argumentos para cerrar la Academia Diplomática del Ecuador en 2011 respondieron a criterios tales como la no participación diversa para el acceso a la carrera diplomática, supuesta discriminación y elitización.*

3 Sin embargo, el idioma inglés es obligatorio dentro de los cursos regulares de la Academia Diplomática Colombiana.



máster interuniversitario ha pretendido subsanar un temario oficial específico que aborde temas de pruebas de acceso y con esto eliminar el monopolio de escuelas o predadores particulares que, con fines de lucro, se dedican a formar a las personas opositoras para la carrera diplomática. Además, tanto el asunto idiomático como parte integrante dentro del máster, en el que los idiomas inglés y francés son obligatorios, así como la gratuidad de dicha formación profesional, tienden a ser buena prueba de garantía de igualdad de oportunidades en el acceso a la carrera diplomática y apertura a todos los sectores sociales. Sin que esto signifique que la academia universitaria reemplaza el papel de la academia diplomática; ninguna se extingue, ambas funcionan en colaboración (Pérez, 2013).

En el año 2018, el canciller José Valencia, entre una de las primeras tareas que asumió, decidió reconstituir la Academia Diplomática del Ecuador. Esto fue parte del proceso de reinstitucionalización del servicio exterior al que se comprometió durante su gestión, recuperando el esquema profesional que había tenido desde su creación. Era fundamental comenzar por la base, que es la formación del cuerpo diplomático, puesto que además de la preparación inicial está la integral, es decir, dar acompañamiento a la trayectoria profesional del diplomático en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera del territorio ecuatoriano.

En 2018, para reconstituir la Academia Diplomática del Ecuador se realizaron acciones de diferente orden, tanto aspectos legales como administrativos, junto con la recuperación de las instalaciones en las que funcionaba. Se abrieron de nuevo los concursos para tercer secretario, rango ligado al ingreso a la Academia Diplomática del Ecuador y a la carrera de servicio exterior. Cabe recalcar que, con este concurso, que es público, abierto y gratuito, dentro de los requisitos lo que se solicita es: el título de tercer nivel de estudios y certificación de idioma extranjero (lo cual es fundamental para el servicio exterior); además, implica toda una etapa





de admisión con algunas pruebas, tanto de conocimiento como psicológica, sin tener en todo este proceso ningún tipo de discrimen de orden alguno en cuanto a edad, género, origen étnico, clase social, orientación sexual, así como lo dispone la Constitución de la República del Ecuador.

En este contexto, se propone una reflexión crítica sobre el papel de la Academia Diplomática del Ecuador, por medio del análisis de la existencia de este espacio formativo de los funcionarios del servicio exterior a escala regional y global, de mano de la academia universitaria, sin que esta la reemplace, sino que la acompañe y fortalezca. Tampoco se concibe una escuela que forma diplomáticos aislada de la academia universitaria. De esta manera, las líneas de acción y la propuesta de política pública están expuestas en relación con las funciones sustantivas del sistema de educación superior.

### 3. Lineamientos de acción

La universidad cumple un papel importante en la formación del personal de servicio exterior, el mismo que acompaña al papel que cumple la academia diplomática en los países. Los objetivos de preparación, formación, capacitación y formación continua son desarrollados por ambas instituciones de diferentes maneras.

En el caso de España, las relaciones de colaboración con la academia universitaria, respecto de la formación del personal de servicio exterior, comienzan desde la formación inicial, a nivel de grado, que es donde surge la vocación por la carrera diplomática, por lo que los contenidos y el profesorado son relevantes (Mangas, 2013). En la línea de formación, España tiene la experiencia concreta a nivel posgrado respecto a maestrías relacionadas con la carrera diplomática. Destaca el programa interuniversitario formulado entre la escuela diplomática y seis universidades españolas, como muestra de estrategias de organización, colaboración e



intercambio de las diferentes instituciones. Este proceso ha fortalecido también el crecimiento de la labor investigativa (Pérez, 2013).

En la experiencia del máster interuniversitario, que tiene el objetivo de preparar para el ingreso a la carrera diplomática, se pone énfasis en las capacidades de investigación (esenciales de la formación universitaria), a lo que se añade a los componentes teóricos y técnico-instrumentales que requiere el perfil integral del diplomático. El desarrollo de la investigación para la formación del servicio exterior y del conocimiento de las relaciones internacionales como disciplina es muestra de la factibilidad de colaboración entre las academias diplomática y universitaria.

En relación con la formación continua las posibilidades de colaboración entre las academias universitaria y diplomática son múltiples. Debido a que los problemas globales están en permanente emergencia y evolución, el cuerpo diplomático requiere, de manera constante, actualizar y perfeccionar su formación jurídico-internacional a lo largo de su trayectoria profesional. Esta actualización y perfeccionamiento debe basarse en el perfil profesional de los funcionarios del servicio exterior, considerar su amplia formación y alto nivel, la frecuente rotación de puestos y regulares cambios de destino, funciones y entorno.

La actualización de conocimientos y el perfeccionamiento profesional, en términos de la academia universitaria, significa formación continua. Estos programas de formación continua tienen algunas virtudes para el acompañamiento y perfeccionamiento profesional, los cursos y seminarios suelen ser más flexibles en cuanto a temas y a metodología, duración y requisitos para el acceso, incluso los recursos como herramientas y plataformas virtuales, que en realidad facilitan la enseñanza dirigida al cuerpo diplomático disperso en todo el planeta y en distintas zonas horarias. Una de las líneas importantes para la definición de contenidos de



la formación continua debe sustentarse en la interdisciplinariedad, tanto en temas a abordar, como en profesorado, sea académico, de carrera diplomática o de sectores profesionales en general.

El diálogo institucional y académico, de manera especial con las facultades de derecho, ciencias políticas y relaciones internacionales, es la base para la formación continua dentro de una colaboración sinérgica entre las academias universitaria y diplomática. Una colaboración agregada abriría posibilidades a la creación de redes académico-diplomáticas<sup>4</sup> que podrían definir proyectos a largo plazo en alianzas y también articular respuestas rápidas a problemas concretos del cuerpo diplomático y la academia universitaria.

Con lo expuesto, las líneas de acción que se propone se encuentran dentro de un eje denominado “relaciones interinstitucionales y fortalecimiento académico”, en el que se considera los siguientes aspectos: convenios interinstitucionales, programas académicos, formación continua e investigación. Considerando que la Academia Diplomática del Ecuador está en proceso de reinstitucionalización, es probable que estos sean los aspectos prioritarios para, a posteriori, identificar otros que surjan como relevantes.

#### 4. Propuesta de política

De acuerdo con las líneas de acción señaladas, a continuación se desarrollan los elementos de propuesta de política pública que propendan al fortalecimiento de la Academia Diplomática del Ecuador, en la premisa de colaboración entre las academias universitaria y diplomática. Es importante señalar que la academia diplomática debe contar con financiamiento<sup>5</sup> que le permita tomar decisiones con auto-

4 Sobre el caso español, véase Val y Marcos (2013).

5 La solicitud de mayores niveles de financiamiento presupuestario para los ministerios de asuntos exteriores, en su tarea de proyectar la política exterior a estadios superiores del sistema internacional, es sugerido en el desafío actual de diplomacia digital. Ver el caso: Aguirre y Erlandsen (2018).



nomía, establecer negociaciones con otras instituciones y contrataciones que requiera en general.

### a. Convenios interinstitucionales

- Convenios con universidades a nivel de grado y posgrado

El nivel de grado es importante por la vocación a la carrera diplomática y la calidad de la formación para la futura carrera diplomática desde la preparación inicial. A nivel de posgrado la importancia radica en la relación directa con el acceso a la carrera diplomática.

- Convenios con universidades para atender las necesidades de la diplomacia digital

El personal de servicio exterior requiere conocimiento y manejo de alto nivel sobre internet, manejos de sistemas oficiales, programas informáticos que faciliten el ejercicio de sus funciones, plataformas digitales para facilitar su comunicación, redes sociales, entre otros que la academia diplomática estime de acuerdo con el perfil profesional del diplomático y las transformaciones de su ejercicio profesional.

- Convenios con universidades, para atender las necesidades del cuerpo diplomático respecto al dominio de idiomas

Si bien es cierto que el acceso a la carrera ya considera este conocimiento como requisito para el concurso, es importante que a lo largo de la trayectoria se facilite el acceso al conocimiento de otros idiomas de uso diplomático.

### b. Programas académicos

- Programa de maestría interuniversitario

Esta política significa una alianza concreta entre las academias universitaria y diplomática. Este proceso es de larga duración. En este trabajo se ha recogido algunas experiencias, sin embargo, es necesario analizar con mayor amplitud a escala regional y global a fin de poder ejecutar esta política a nivel local. Es una política necesaria y con posibilidades de sostenibilidad de la calidad de la formación,



además del acceso a la carrera. Se considera que esta política permite abrir, colaborar, dialogar y de manera conjunta crecer institucionalmente a favor de la formación del servicio exterior del Ecuador.

### c. Formación continua

- Definición de los cursos

Los cursos correspondientes al programa de formación continua deben responder a un estudio de necesidades que se debe actualizar de manera permanente desde la Academia Diplomática, a fin de conocer los temas de los mismos y sus contenidos. De preferencia, estos cursos deben ser en línea, con horarios abiertos por la diferencia de zona horaria. Los contenidos deben abarcar, de forma amplia, asuntos de índole teórico, ya sea en ámbito de derecho internacional, por ejemplo, o de índole práctico, como protocolo diplomático y atención consular. El criterio para seleccionar el profesorado que imparta los cursos debe responder al mérito que establezca la academia diplomática, sea para el personal académico, profesionales de diferentes sectores y diplomáticos de carrera, y otros que resulten del análisis de necesidad de la trayectoria profesional.

- Interdisciplinariedad y redes académico-diplomáticas

Es un eje transversal en esta política, debido a que tanto los contenidos disciplinarios, profesionales y redes académico-diplomáticas se potenciarían de este abordaje. Las redes académicas constituirían un espacio de relevancia para ambas instituciones. La creación y fortalecimiento de estos vínculos incluso pueden ser pensados como política de internacionalización de las academias diplomáticas a nivel multiescalar, como el caso de la región Andina o Iberoamérica.

### d. Investigación

- Colaboración entre las academias diplomática y universitaria

*Los cursos correspondientes al programa de formación continua deben responder a un estudio de necesidades que se debe actualizar de manera permanente desde la Academia Diplomática, a fin de conocer los temas de los mismos y sus contenidos.*



Esta política representa la oportunidad de formación de capacidades de investigación en el personal del servicio exterior y es de gran aprovechamiento en el espacio universitario. El diseño, gestión y evaluación de proyectos de investigación, así como la publicación de resultados de los mismos, es una posibilidad que puede abrirse al cuerpo diplomático en medio de esta alianza.

## 5. Referencias bibliográficas

- Aguirre, D., y Erlandsen, M. (2018). La diplomacia pública digital en América Latina: desafíos y oportunidades. En D. Aguirre, I. Manor y A. Ramos (coords.), *Revista Mexicana de Política Exterior. La Diplomacia Pública en la Era Digital*. Mayo-agosto, 121-139.
- Aya, M. (2013). La Academia Diplomática: una visión colombiana. *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*. Colección Escuela Diplomática. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Unidad Editora Secretaría Técnica General, 167-168.
- Escuela Diplomática (2010). *Escuela Diplomática de España*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Manual de Presentación de la Carrera Diplomática Española.
- Mangas, A. (2013). Contribución de la Universidad Española a la Formación del Servicio Exterior. *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*. Colección Escuela Diplomática. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Unidad Editora Secretaría Técnica General, 67-73.
- Pérez, E. (2013). Participación de la universidad en la formación del servicio exterior. *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*. Colección Escuela Diplomática. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Unidad Editora Secretaría Técnica General. 39-37.



- Togores, L., y Jiménez, J. (2018). *La Escuela Diplomática: setenta y cinco años de servicio al Estado. Los últimos veinticinco años (1992-2017)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España.
- Val, F., y Marcos, M. (2013). La Formación Continua como Oferta Específica para el Servicio Exterior: una perspectiva desde la UNED. *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*. Colección Escuela Diplomática. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Unidad Editora Secretaría Técnica General, 233-242.





## Políticas públicas para la cooperación internacional ante el desafío de amenazas híbridas en contextos fronterizos

María Fernanda Noboa González<sup>1</sup> y Hernán Moreano Urigüen<sup>2</sup>

### 1. Objetivos

- Reflexionar sobre valor estratégico y pragmático de la inteligencia como gestión de conocimiento de las amenazas híbridas en el contexto bifronterizo Ecuador-Colombia y Ecuador-Perú.
- Proponer algunas rutas estratégicas que neutralicen el déficit de gobernabilidad en inteligencia y seguridad y permitan al conductor estatal contar con criterios pertinentes para la toma de decisiones y la consolidación de los mecanismos diplomáticos en el ámbito bilateral.
- Evidenciar el valor de la perspectiva que considera al futuro como un activo del presente.

### 2. Problematicación

#### a. Compartir información para identificar amenazas

Aun cuando se han llevado adelante estudios de las problemáticas de las fronteras norte y sur, sobre todo las dinámicas emergentes en seguridad, en dichas investigaciones se advierte una preponderancia de

- 
- 1 Doctora en Estudios Internacionales, con mención en Estudios Estratégicos y de Seguridad. Decana de la Escuela de Prospectiva Estratégica (IAEN). Investigadora en el ámbito de asuntos militares, inteligencia, estratégica, prospectiva y metodologías complejas y transdisciplinarias de investigación.
  - 2 Magíster en Relaciones Internacionales y docente de la Escuela de Prospectiva Estratégica (IAEN). Investigador en los ámbitos de seguridad, global geopolítica, inteligencia estratégica y prospectiva.



*La tendencia en la región andina estaría marcada por las discontinuidades y tensiones entre lo doméstico, lo internacional y lo global, lo que se ha convertido en un obstáculo a la hora de diseñar marcos teórico-metodológicos pertinentes y útiles.*

las posturas realistas y constructivistas que se acogen a los enfoques Estado-céntricos, objetivistas, empiristas, cuyas aproximaciones se han focalizado en los estudios en seguridad y defensa y la ciencia política. Al respecto, la tendencia en la región Andina, como sostiene Grabendorff (2019), estaría marcada por las discontinuidades y tensiones entre lo doméstico, lo internacional y lo global, lo que se ha convertido en un obstáculo a la hora de diseñar y definir, de manera sinérgica, no solo marcos teórico-metodológicos pertinentes y útiles, sino rutas analíticas que orienten las diversas lógicas de acción y respuesta en materia de seguridad e inteligencia.

Esto ha impedido la consolidación de documentos guía que orienten la configuración de líneas estratégicas para la planeación y conducción del empleo de medios militares y operaciones de inteligencia frente a amenazas que ya no son exclusivas del ámbito militar. Por tanto, es indispensable que las agencias de inteligencia del Estado muestren apertura para conseguir información por parte de varios actores de la sociedad civil: academia, medios de comunicación, comunidades epistémicas, organismos no gubernamentales, entre otros.

Vale destacar que las problemáticas generadas en materia de seguridad, de forma particular en las zonas fronterizas, han exigido de académicos, expertos y decisores replantear paradigmas de conocimiento válidos y pertinentes sobre todo para relacionar a la inteligencia estratégica con la cooperación internacional, como mecanismos para la toma de decisiones de manera multiescalar y multiactor.<sup>3</sup> De hecho, las acciones de gobernabilidad de la seguridad del Estado en la articulación entre lo doméstico-internacional-global se sostiene en el alineamiento estratégico-prospectivo de

<sup>3</sup> Se hace referencia a las decisiones que desde la base de la producción de la inteligencia orientan la conducción de la cooperación estatal, con otros Estados, nivel subnacional, local y otros actores de la sociedad civil, organismos internacionales, entre otros.



propósitos, objetivos y metas. Este acercamiento considera dinámicas de internacionalización como la transnacionalización, la transregionalización, la hibridación de las amenazas a la seguridad y propone que estas nutran, también, la gestión del Estado en el ámbito doméstico. La incorporación de distintas problemáticas (económicas, sociales, políticas, culturales) configura un tipo de inteligencia, conocida por algunos autores como “verde”, que considera la anticipación estratégica continua y el diseño de alertas tempranas comunes son el mejor camino para sostener las mejores y más oportunas decisiones en materia de política exterior.

En suma, la forma contemporánea de los estudios estratégicos incluye temas de cooperación en inteligencia como un factor clave para enfrentar los nuevos ambientes de seguridad y hace hincapié en la incidencia de la transformación operacional de los operadores de la seguridad. Para optimizar resultados es preciso enriquecer el conocimiento práctico acerca del conflicto, entender las relaciones internacionales con mayor amplitud e incluir otros factores transversales, relevantes para Ecuador y países de la región, como pobreza, opresión política, degradación ambiental (Vennesson, 2019, p. 13).

A partir de lo anterior, es preciso que las políticas públicas fundamenten el acercamiento a entender las distintas variables de la problemática en zonas de frontera y que establezcan una meta que puede identificarse como un fin deseable para todas las partes. El intercambio de información puede no ser equiparable si se considera que hay países con mayor institucionalización de sus sistemas de seguridad, inteligencia y gobernanza de política exterior (Clough, 2010, p. 607), pero compartir inteligencia entre Estados tiene el potencial de evitar amenazas que ocurren a ambos lados la fronteras.



## **b. La situación en las fronteras norte y sur**

Ecuador, para garantizar la gobernanza en seguridad, inteligencia y política exterior, tiene como prioridad construir relaciones productivas, con aliados claves vecinales y regionales, a partir de la consolidación de percepciones y sentidos compartidos en torno a las amenazas híbridas y la manera de enfrentarlas. Para ello, un inicio es la identificación de intereses comunes, a partir de las relaciones bilaterales que, de acuerdo con varios expertos, son el primer paso hacia la consolidación de relaciones multilaterales o de grupos u organismos más grandes (Lefebvre, 2003).

Las fronteras han dejado de ser un obstáculo para la delincuencia organizada transnacional, en la actualidad con el empleo de tecnología wifi, GPS y drones se pueden organizar ataques a puntos estratégicos de un país. Por ejemplo, según la Policía Nacional del Ecuador, mafias mexicanas, como el Cártel Jalisco Nueva Generación y el Cártel de Sinaloa, estarían detrás de los atentados acontecidos en la Cárcel Regional de Guayaquil en la madrugada del martes 14 de septiembre. El centro de privación de libertad fue tomado por sorpresa e inteligencia criminal no sirvió para alertar sobre el uso de dispositivos electrónicos. Por otra parte, es habitual, según la prensa local de Huaquillas y Zaruma, el empleo de drones por parte de mafias binacionales en la frontera de Ecuador-Perú para monitorear negocios ilícitos como contrabando y migración ilegal en los 111 pasos clandestinos existentes en la zona costeña, andina y amazónica. Además, el golfo de Guayaquil se ha convertido en zona explotada por bandas delincuenciales transnacionales, que roban camarones y motores fuera de borda en las playas de la isla Puna y en islotes aledaños a las provincias del Guayas y El Oro. Han sido varias las ocasiones que los guardacostas de la Fuerza Naval no han podido capturar a los maleantes, debido a que estos últimos usan drones para burlar la presencia militar y policial. Además, según el último informe 2020 de la UNODC, en los manglares de



la zona de San Lorenzo se han constatado embarcaciones camufladas de bandera mexicana sin que exista un control de las autoridades competentes.

### 3. Líneas de acción

Algunas rutas estratégicas son clave para el logro del objetivo de institucionalizar la diplomacia en el intercambio de información:

- En materia de conducción política y alineamiento de los mecanismos y estrategias de cooperación es preciso conseguir una instrumentación jurídica y procedimental que considere especificidades de cada frontera.
- El logro de la institucionalización de la política exterior de cada Estado, aunque sujeto al tipo de canales diplomáticos, depende de fomentar medidas de confianza mutua en materia de cooperación de información y análisis. Esto no excluye guardar márgenes de reserva en la información considerada estratégica por cada Estado, en función de su agenda de intereses y objetivos nacionales.
- Los mecanismos de obtención y procesamiento de inteligencia —en torno a información sensible— de ecosistemas criminales cuyas dinámicas se arraigan en los espacios fronterizos, deberán estar ceñidos a los protocolos de los sistemas de inteligencia nacionales. Es indispensable considerar el relacionamiento con los sistemas de inteligencia de otros países, de otras comunidades de inteligencia, de organismos y otros actores que forman parte del sistema de inteligencia internacional. Tanto inteligencia como contra-inteligencia vecinal debe fortalecerse al mismo tiempo.
- El marco de intervención y el horizonte temporal con los que deben coordinarse las acciones de cooperación deberá definirse con la anticipación temprana adecuada, con el propósito de establecer un sistema de alertas tempranas de mutuo interés en torno a la activación de amenazas, al potencial desarrollo de los factores de riesgo, junto con la búsqueda de oportunidades compartidas por los Estados.

*El logro de la institucionalización de la política exterior de cada Estado depende de fomentar medidas de confianza mutua en materia de cooperación de información y análisis. Esto no excluye guardar márgenes de reserva en la información considerada estratégica por cada Estado.*



#### 4. Propuesta de política

- La contribución de académicos, periodistas, miembros de organismos no gubernamentales, líderes políticos, activistas sociales, ambientalistas, entre otros, debe considerarse dentro de las nuevas metodologías de análisis de inteligencia y prospectiva para detectar fenómenos transnacionales que vayan más allá de narcotráfico en las fronteras con Colombia y Perú. En otras palabras, mientras más diversa y plural sea la participación de actores en el diseño de escenarios de caos e incertidumbre, el Estado podrá establecer mejores estrategias y políticas para enfrentarlas. Esto proveería claridad en los mecanismos e instrumentos (nacionales e internacionales) para asegurar intervenciones sinérgicas y anticipativas frente a las constantes mutaciones operativas y tácticas de los ecosistemas criminales.
- Los conductores estatales, al igual que los decisores sectoriales, profesionales, académicos y expertos en inteligencia, están frente a la necesidad de una sostenida evolución de sus roles y la reflexión en materia de la inteligencia, entendiéndose como un desafío complejo. Esto quiere decir que, sin devaluar el valor aportado por los estudios ortodoxos y revisionistas de la inteligencia, puedan contribuir en la construcción de nuevas analíticas y formas de producción de conocimiento experto, de alto valor para la conducción del Estado democrático y el bienestar de los ciudadanos en el marco del respeto a sus derechos, tanto en el ámbito doméstico como internacional.
- La consonancia estratégica con los desafíos impuestos por la emergencia de dinámicas mutantes de las amenazas de la frontera colombo-ecuatoriana es un objetivo clave para recuperar y tejer interacciones concretas y de mutuo beneficio, mediante la recuperación del tejido social de los actores involucrados en esta materia. En este sentido, es primordial la cooperación en inteligencia a nivel regional andino, mediante la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron), y a nivel hemisférico, con la Comunidad de Policías de América (Ameripol) para identificar redes y estructuras de mafias internacionales, además de construir múltiples escenarios en materia de peligros emergentes, a

*Los conductores estatales, al igual que los decisores sectoriales, profesionales, académicos y expertos en inteligencia, están frente a la necesidad de una sostenida evolución de sus roles y la reflexión en materia de la inteligencia, entendiéndose como un desafío complejo.*



fin de consolidar un sistema regional de alertas tempranas frente a la activación de amenazas, al cambio de sus dinámicas, a la mutación de sus acciones tácticas y sus rutas. El desafío para esa cooperación en tiempos posnormales, desde el punto de vista de Serra del Pino (2020) es la de establecer nuevas metodologías de análisis que rompan con la visión tradicional de establecer escenarios negativos/positivos a la seguridad del Estado. Las metodologías deben involucrar las percepciones plurales y diversas de actores gubernamentales y de la sociedad civil para discutir tendencias de caos en un futuro.

## 5. Referencias bibliográficas

- Clough, C. (2010). Quid Pro Quo: The Challenges International Strategic Intelligence Cooperation. *International Journal Of Intelligence and Counterintelligence*, 17(4), 601-613.
- Grabendorff, W. (2019). América Latina tampoco es una isla. Nuevos Desafíos Geopolíticos. *Revista Nueva Sociedad*, FES, enero.
- Lefebvre, S. (2003). The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 16, 527-542.
- Serra del Pino, J. (2020). The Postnormal Perfect Storm. In Three Parts. *The Covid Chronicles*. Abril, 28.
- Vennesson, P. (2019). Is Strategic Studies Rationalis, Materialis, an A-Critical? Reconnection Security and Strategy. *Journal of Global Security Studies*, 5(3), 494-510.





## Políticas de capacitación docente en Ecuador, México y Uruguay: retorno a clases en el contexto del covid-19

Yudi Buitrago<sup>1</sup> y Santiago Mejía<sup>2</sup>

### 1. Objetivos

- Contrastar las medidas implementadas en Ecuador, México y Uruguay para viabilizar el retorno a clases de los niveles de básica y bachillerato.
- Evaluar los resultados en estos sistemas educativos y considerar la posibilidad de replicar estas experiencias en medio del avance de la vacunación y los riesgos que persisten.

### 2. Problematicación en Ecuador

#### a. Regreso a las aulas: Ecuador

Ecuador inició su retorno progresivo y voluntario a las aulas después de más de año y medio de cierre por la pandemia. El Ministerio de Educación construyó un plan de retorno basado en cinco ejes y veinte acciones, descrito en el Decreto Ejecutivo de Políticas Educativas:

- Encontrémonos

Está orientado a brindar apoyo técnico y pedagógico para la nivelación y recuperación de aprendizajes, a partir de cuatro líneas acción: a) diagnóstico y acompañamiento socio emocional; b) fortalecimiento de la lectoescritura; c) prevención de la exclusión y retención educativa; y d) metodología de recuperación de aprendizajes.

---

1 Doctora, docente de la Universidad de las Américas.

2 Doctor, docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales.



*Ecuador inició su retorno progresivo y voluntario a las aulas después de más de año y medio de cierre por la pandemia. El Ministerio de Educación construyó un plan de retorno basado en cinco ejes y veinte acciones.*

- Todos
 

Busca reabrir y rehabilitar centros educativos rurales a partir de un modelo pedagógico intercultural y multigrado; en ese sentido, “el decreto plantea el fortalecimiento del sistema con un enfoque inclusivo, con pertinencia comunitaria, cultural y territorial, y apoyando en la consecución del plan de vida de los estudiantes” (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2021).
- Libre y flexibles
 

Busca, por un lado, “incluir a los padres de familia en la creación de la propuesta educativa que se ajuste a sus requerimientos y asimismo escuelas con la flexibilidad de ofrecer contenidos acordes al entorno comunitario y con autonomía” (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2021). De igual modo, busca flexibilizar, mejorar e innovar en el contenido de recursos educativos, de tal forma que se puedan elegir libros y otros recursos pedagógicos con más autonomía (Jara, 2021).
- Fuertes
 

Señala que se desarrollará un nuevo escalafón docente, así como un sistema de incentivos laborales y se fortalecerá la formación y capacitación continua.
- Excelencia educativa
 

Busca entregar dispositivos electrónicos a estudiantes y avanzar en la alfabetización digital y en la ciudadanía digital de todo el cuerpo colegiado y de los estudiantes.

## **b. El regreso a las aulas: México**

México, al igual que los países de la región, cerró sus instituciones educativas con el fin de contener los contagios. Las clases remotas se complementaron con tecnologías como la televisión educativa multigrado, la cual venía consolidándose desde hace años y que se transmite en diversos horarios. Se debe agregar que “el gobierno también puso a disposición herramientas digitales para docentes, alumnos



y familias, así como copias *online* de todos los libros de texto de las diferentes materias y niveles de educación” (País, 2020). Desde el 30 de agosto se han reiniciado las actividades presenciales, proceso que se desarrolla de manera escalonada y voluntaria.

En la “Guía para el regreso responsable y ordenado a las escuelas 2021-2022” , elaborada en conjunto entre la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud, documento oficial que expone los lineamientos para dicho retorno, se señala que los principios que orientan las acciones para la reapertura de las escuelas son:

- Enfoque integrado, que trabaja las acciones dirigidas a la protección, higiene y salud, así como para el desarrollo socioemocional de la infancia, adolescencia y juventud.
- Participación incluyente y comunidad escolar completa, que se refiere a escuchar y tomar en cuenta la opinión de toda la comunidad académica.
- Género, inclusión y accesibilidad, que plantea que todos los esfuerzos deben ser inclusivos y accesibles para todos.
- Soporte en las estructuras y equipos de trabajo existentes, como el Comité Participativo de Salud Escolar, la Asociación de Madres y Padres de Familia, entre otros.
- Importancia de mejorar los sistemas existentes de educación, salud, protección y preparación para desastres, haciéndolos pertinentes, accesibles, inclusivos, participativos y protectores.
- No discriminación, es decir, ejecutar acciones para que en la escuela exista respeto, empatía y solidaridad, promoviendo un trato digno y empático para las personas contagiadas (SEP, 2021).

Las medidas de bioseguridad del sistema educativo mexicano plantean:

- Creación de comités de salud participativos (estudiantes, docentes y padres de familia), para afianzar la



implementación de las indicaciones de las autoridades sanitarias, los protocolos de higiene y medidas sanitarias en la escuela.

- Coordinación institucional con las autoridades de salud local, municipal, jurisdiccional o estatal que resulten más cercanas a las escuelas.
- Filtros para identificar síntomas en estudiantes o miembros de su hogar; por ejemplo, un breve cuestionario para identificar síntomas o el uso de termómetros infrarrojos.
- Vacunación de todo el personal educativo.
- Uso obligatorio de mascarilla mientras se permanezca en el recinto escolar, así como en el transporte escolar (excepto niños menores de 6 años).
- Distanciamiento social. Reorganizar el salón de clases, colocando los pupitres a una distancia de 1,5 metros hacia sus cuatro lados.
- Alternancia en la asistencia, pero garantizando que todos los estudiantes cuenten con el mismo tiempo total de estudio.
- Optimizar el uso de espacios abiertos.
- Suspensión de ceremonias o reuniones.
- Estrategias de apoyo socioemocional para docentes y alumnos.
- Implementación de un sistema de monitoreo de escuelas, con información estadística sobre la asistencia de alumnos y personal, condiciones sanitarias básicas de cada escuela, lo que incluye un sistema de agua y drenaje adecuado, instalaciones higiénicas, infraestructura, etc.
- Capacitación docente (SEP, 2021).
- En México fue obligatorio tomar el curso masivo en línea “Retorno Seguro”, que impartió la Secretaría de Educación Pública (SEP). Se trabajaron estrategias para detectar y disminuir el riesgo de contagios y así garantizar un regreso seguro.



### **c. El regreso a las aulas: Uruguay**

Este país se destaca por su respuesta articulada al cierre del sistema educativo presencial, gracias a varias políticas implementadas desde hace más de una década y que facilitaron la transición a la enseñanza en línea. Dichas políticas incluyen: conectividad masiva, acceso y capacitación de uso de herramientas digitales, entrega de computadoras portátiles a cada estudiante del sistema educativo con internet gratuito (plan Ceibal), recursos educativos como la plataforma CREA (red para interacción docentes-estudiantes), Matific (plataforma gamificada de matemáticas) y la Biblioteca País (un catálogo de miles de libros, videos, audios, imágenes y materiales de estudio).

Uruguay fue el primer país latinoamericano en reiniciar labores presenciales, en junio de 2020, proceso que se caracterizó por ser voluntario, por etapas (considerando criterios sanitarios y priorización de diversas poblaciones) y gradual, lo cual también supuso que la presencialidad fuera diferente a la normalidad: no todos los días, ni en el horario habitual. Se debe resaltar que a pesar de que las directrices emanaban del Gobierno central, “en la implementación se buscó dotar de importantes niveles de autonomía a los centros educativos para adaptar los lineamientos y las orientaciones generales a las especificidades de los territorios y las comunidades educativas” (Méndez y Alarcón, 2020, p. 7).

En cuanto a las medidas tomadas, estas se estructuraban en dos grandes líneas:

#### **a) Sanitaria, que incluye los siguientes protocolos:**

- Protección a los funcionarios de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).
- Reintegro de estudiantes a centros educativos en el ámbito urbano y rural.
- Acción para casos positivos de covid-19 entre funcionarios de la ANEP (Méndez y Alarcón, 2020).



A modo de ilustración, en centros educativos rurales estos protocolos implicaron: a) identificación de población vulnerable; b) contratación de auxiliares para las escuelas; c) vacuna antigripal a personal y niños de hasta 5 años; d) hisopado nasofaríngeo a docentes y no docentes que provengan de localidades con casos confirmados; e) uso de tapabocas mientras se desarrollan las actividades en la escuela; f) lavado de manos con frecuencia; g) preguntas básicas sobre síntomas al ingreso de los estudiantes; h) en situaciones específicas, controlar de la temperatura en el lugar; i) adultos acompañantes no pueden ingresar al centro educativo; j) ventilación diaria de los ambientes; k) distancia entre los estudiantes en el aula y diseño de un plan de apoyo psicoemocional a docentes y no docentes, a cargo de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP, s/f).

### ***b) Estrategia técnico-pedagógica, que se desarrolló en etapas:***

- Reiniciar lo antes posible la presencialidad, “mediante modalidades variadas de implementación para adaptarse a las diversas realidades locales y familiares” (Méndez y Alarcón, 2020, p. 7).
- Elaboración de un estudio cuantitativo o “estado de situación a partir de encuestas a docentes y estudiantes y una prueba de conocimientos a los estudiantes” (*Ibid.*).
- Tomar medidas en relación con el año lectivo, a partir de los datos empíricos obtenidos en la etapa de diagnóstico, de tal manera que las decisiones no se tomen de manera intuitiva.
- Posibilidad de minimizar o desestimar la repetición de año de los estudiantes.
- Orientaciones técnicas dirigidas a los docentes se dieron mediante circulares<sup>3</sup> (Méndez y Alarcón, 2020, p. 7).

---

3 Las circulares se pueden consultar en: <https://www.dgeip.edu.uy/normativa/tecnica/circulares/>



### 3. Propuesta de políticas públicas

#### a. Recomendaciones de política pública para la capacitación docente en Ecuador

De acuerdo con lo señalado, se propone un conjunto de recomendaciones que enfatizan los puntos débiles o ausentes en el estado actual de la política pública en el país.

- Priorizar de manera permanente y no coyuntural la formación docente. Conseguir que, por medio de políticas públicas de educación, se invierta ingentes recursos y planificación en una formación permanente, holística y que responda a las necesidades del sistema educativo y de la sociedad. Los hacedores de política pública deben considerar que solo un cuerpo docente bien capacitado, con pensamiento crítico, creativo y resiliente, puede dar respuesta satisfactoria a un entorno de incertidumbre y adversidad como el actual.
- Conocer la perspectiva del cuerpo colegiado, de los estudiantes, los administrativos y las familias; en consecuencia, se recomienda que previo a cualquier planificación de cursos y capacitaciones, se apliquen instrumentos (como encuestas) que permitan tomar decisiones basadas en las percepciones y problemas identificados por dichos actores. Como insumo complementario, se deben tomar los resultados de pruebas académicas (ya sean establecidas o *ad hoc*) para tener una perspectiva clara sobre los aprendizajes logrados en la virtualidad.
- Como se evidenció con anterioridad, el Plan propuesto por el Ministerio de Educación muestra una línea de trabajo en alfabetización digital y nuevas tecnologías para la educación. En relación con este último punto, cabe resaltar que “una vez retomada la presencialidad, la virtualidad continúa planteada en dos posibles escenarios: 1) como complemento del tiempo pedagógico en la presencialidad; y 2) como extensión del tiempo pedagógico y el fortalecimiento en la construcción de aprendizaje” (Méndez y Alarcón, 2020, p. 41). Se recomienda, asimismo, hacer extensiva la

*Conseguir que, por medio de políticas públicas de educación, se invierta ingentes recursos y planificación en una formación permanente, holística y que responda a las necesidades del sistema educativo y de la sociedad.*



*Es prioritario dar educación emocional a los docentes, para que tengan herramientas de contención emocional y puedan trabajar estos aspectos con sus estudiantes, considerando el alto grado de estrés, incertidumbre, ansiedad, etc., que presentan las familias ecuatorianas en la actualidad.*

capacitación en alfabetización mediática y digital a las familias, dado que son los mediadores de este proceso en el interior de los hogares.

- En el plan contemplado se busca brindar acompañamiento socioemocional a la comunidad académica, sin embargo, es prioritario dar educación emocional a los docentes, para que tengan herramientas de contención emocional y puedan trabajar estos aspectos con sus estudiantes, considerando el alto grado de estrés, incertidumbre, ansiedad, etc., que presentan las familias ecuatorianas en la actualidad.
- Ofrecer cursos de capacitación en interdisciplinariedad y transdisciplinariedad, de tal forma que se ofrezca un abordaje integral del conocimiento, así como la construcción de conceptos más significativos y contextualizados. En ese mismo sentido, se debe insistir en la importancia del trabajo docente coordinado para abordar metodologías como el aprendizaje por proyectos, que implica equipos docentes multidisciplinares.
- Ofrecer cursos para trabajar la evaluación formativa, así como la importancia de la retroalimentación y formas evaluativas efectivas y sustantivas para el aprendizaje. De igual forma, para superar la idea de la calificación como fin del aprendizaje, se debe trabajar con los docentes las estrategias metacognitivas y de autorregulación para que sean enseñadas en el aula de clase.
- Es necesario ofrecer un conjunto de contenidos y estrategias pedagógicas concretas para aplicar en el aula, considerando las diversas modalidades de trabajo que combina lo presencial con lo virtual. En ese sentido, se sugiere incluir en los cursos de capacitación docente, estrategias de éxito pedagógico que estén comprobadas de forma empírica, como las “habilidades esenciales para la enseñanza” (Eggen y Kauchak, 2001), así como diferentes modelos de enseñanza, haciendo énfasis en el campo de trabajo cooperativo.





- Reconocer la importancia de trabajar en espacios abiertos, lo que se considera en los casos abordados acá. Del mismo modo, recomendamos revisar modelos como el aplicado en Bogotá, llamado escuela-ciudad-escuela, por medio del cual se aprovechan los escenarios urbanos (parques, museos, empresas, ONG, barrios representativos, etc.) para hacer salidas de campo de un día al cabo de lo cual se trabajaban ejes temáticos como: 1) ciencia y tecnología; 2) ecología y medioambiente; 3) recreación y deporte; 3) arte, historia y patrimonio; 4) parques y atracciones; 5) gestión empresarial; 6) democracia y ciencias sociales.

#### 4. Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de Educación Pública [ANEP] (s/f). Protocolo de aplicación para el reintegro de estudiantes a centros educativos de la administración de Educación Pública y a centros habilitados en el marco de la pandemia Covid 19. Recuperado de <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2020/noticias/mayo/200529/Protocolo%20unificado%20centros%20educativos%202020%20v4%281%29.pdf>
- Eggen., P., y Kauchak, D. (2001). *Estrategias docentes. Enseñanza de contenidos curriculares y desarrollo de habilidades de pensamiento*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Jara, M. (2 de junio de 2021). *Presidente Guillermo Lasso anuncia plan de retorno a clases presenciales*. *Diario El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/lasso-plan-retorno-clases-ecuador-pandemia.html>
- Méndez, A., y Alarcón, G. (2020). *Seguimiento del retorno a las clases presenciales en centros educativos en Uruguay*. Unicef.org.
- País, A (2020). 4 países de América Latina que lograron aplicar estrategias exitosas de educación a distancia ante la crisis del coronavirus. *BBC*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52375867>



Secretaría de Educación (2021). *Seguimiento del retorno a las clases presenciales en centros educativos en Uruguay*. Recuperado de <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/08/GuiaAperturaEscolar-SEP-20agosto-202119hrs.pdf>

Secretaría de Educación Pública (2021). “Guía para el regreso responsable y ordenado a las escuelas 2021-2022”. Recuperado de <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/08/GuiaAperturaEscolar-SEP-20agosto-202119hrs.pdf>

\_\_\_\_\_ (s/f). Taller Intensivo de Capacitación Docente. Recuperado de [https://superedu.com.mx/wp-content/uploads/2021/07/Taller\\_Intensivo\\_Capacitacion\\_Docente\\_VF-1.pdf](https://superedu.com.mx/wp-content/uploads/2021/07/Taller_Intensivo_Capacitacion_Docente_VF-1.pdf)

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia (2021). Presidente Lasso decretó nuevas políticas públicas en el ámbito educativo. Recuperado de <https://www.comunicacion.gob.ec/presidente-lasso-decreto-nuevas-politicas-publicas-en-el-ambito-educativo/>

## La política exterior de Joe Biden hacia América Latina y el Caribe en el contexto poscovid

Lorena Herrera Vinelli y Melissa Jácome<sup>1</sup>

### 1. Objetivos

El presente documento tiene dos objetivos. El primero, busca plantear las principales líneas de acción por parte de Estados Unidos en el Gobierno de Joe Biden hacia América Latina y el Caribe (ALC). El segundo, reflexionar sobre las propuestas de política que se vislumbran desde dicho régimen hacia la región. Ambos objetivos se sitúan en el contexto poscovid.

Como se expone a continuación, las propuestas de política y lineamientos de acción propuestos en el actual Gobierno estadounidense hacia ALC pueden ser articulados mediante un diálogo bilateral (entre Estados) y multilateral (en los principales espacios como la Asamblea General de Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos) a partir de la construcción de una agenda convergente que contemple los aspectos políticos, sociales y económicos prioritarios para la región.

### 2. Problematicación

En 2020, la propagación del coronavirus intensificó la crisis económica internacional con un decrecimiento del PIB anual en -3,5 % (Banco

---

1 Lorena Herrera Vinelli es doctora en Estudios Internacionales por la Flacso-Sede Ecuador. Es docente investigadora y coordinadora de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, con mención en Política Exterior en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN-Ecuador). Melissa Jácome Arrobo es magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia, con mención en Política Exterior por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN-Ecuador).



Mundial, 2021a). Así también, el comercio, las inversiones y finanzas internacionales se vieron muy afectadas desde ese momento en diversas regiones y países del mundo. En el caso de América Latina y el Caribe (ALC), esta fue una de las regiones más golpeadas con la crisis, con un decrecimiento de -6,5 % de su PIB anual (Banco Mundial, 2021b). De otro lado, la crisis pandémica ha generado pérdidas humanas que al momento alcanzan los 4,6 millones de decesos a escala mundial (Statista, 2021a); mientras que Brasil es el país más afectado de la región con un total de 20,9 millones de casos (Statista, 2021b). En este contexto, los principales socios de ALC han establecido acciones y estrategias de articulación con la América Latina y el Caribe en el contexto de la crisis.

*Desde sus primeros días de Gobierno, la administración de Biden ha planteado una agenda de política internacional con miras hacia el multilateralismo; la misma está basada en la recuperación de alianzas históricas y la recuperación de relaciones hemisféricas y transatlánticas.*

Desde sus primeros días de Gobierno, la administración de Joe Biden (2021-2025) ha planteado una agenda de política internacional con miras hacia el multilateralismo, la misma está basada en la recuperación de alianzas históricas y la recuperación de relaciones hemisféricas y transatlánticas.<sup>2</sup> Esta estrategia incluye un acercamiento con ALC en el contexto poscovid. Con ello, ha buscado ejercer y recuperar el liderazgo perdido, de manera particular durante el régimen de Donald Trump (2018-2021), caracterizado por decisiones “tajantes” hacia la región, como la salida del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que incluye a México, la intensificación del bloqueo a Cuba y la reducción de la cooperación económica. De acuerdo con Aguirre, el establecimiento de políticas restrictivas hacia la migración por medio de presiones económicas a México, El Salvador, Guatemala y Honduras para que detengan el flujo de emigrantes, así como la deportación y detención de miles de latinoamericanos que cruzaran las fronteras estadounidenses, consistieron en uno de los principales aspectos que

<sup>2</sup> Por relaciones hemisféricas se hace referencia a las relaciones con la región de América Latina y el Caribe. Por relaciones transatlánticas se entiende como las relaciones con Europa y Asia.



caracterizaron el Gobierno de Trump hacia ALC (Aguirre, 2020, pp. 97-98). Trump, además, ejerció presión contra Gobiernos catalogados por su administración como “autoritarios”, como es el caso de Venezuela y Nicaragua.

En contraste, el actual régimen de Joe Biden ha manifestado, de manera pública, su ayuda hacia ALC, para solventar los graves problemas económicos, comerciales, políticos y sociales que atraviesa la región (Voz de América, 2020). Entre las principales acciones se encuentran el otorgamiento de créditos, refinanciación de deudas, donación de recursos e insumos para luchar contra la pandemia, la donación de vacunas e insumos médicos. Al mismo tiempo, en temas migratorios, el Gobierno estadounidense estableció un estatus de protección temporal para aquellos ciudadanos venezolanos que se encontraran en su territorio; ha impulsado además una reforma migratoria, centrada en la migración centroamericana a Estados Unidos. En el caso de las múltiples sanciones a Venezuela, las mismas aún no han sido levantadas por su gobierno (*El País*, 2021).

Por último, Estados Unidos articuló acciones con la Organización Internacional de la Salud (OMS) y solicitó a China su cooperación para encontrar tanto el posible origen del virus como para acceder a las patentes para desarrollar iniciativas orientadas a la vacuna contra el SARS-CoV-2 (France 24, 2021a). A continuación, se detallarán los diferentes lineamientos de acción del Gobierno de Biden para América Latina y el Caribe.

### 3. Lineamientos de acción

Para dar respuesta a la problemática de la pandemia, Estados Unidos distribuirá a escala mundial 80 millones de dosis de vacunas, mediante la iniciativa Mecanismo de Acceso Mundial a las Vacunas contra el covid-19 o mecanismo Covax (OPS, 2021). Dicha iniciativa es financiada por el Gobierno estadounidense y apoyada por la Organización



*El régimen estadounidense ha trabajado con fabricantes y farmacéuticas de su país para una producción masiva de dosis para de esta manera apoyar a las cadenas de suministros globales para que las vacunas lleguen a todo el planeta.*

de Naciones Unidas. En tal virtud, se realizarán donaciones de vacunas a escala global, con ello, se incentiva a otros Estados a unirse a esta decisión. A la vez, el régimen estadounidense ha trabajado con fabricantes y farmacéuticas de su país para una producción masiva de dosis para de esta manera apoyar a las cadenas de suministros globales para que las vacunas lleguen a todo el planeta. Así, Estados Unidos se convertiría en líder mundial de la lucha en contra del virus (Casa Blanca, 2021).

La distribución del 75 % de las vacunas por medio del mecanismo Covax permitirá abastecer a países en necesidad de dosis, con el propósito de distribuir las de manera equitativa. Por lo que priorizará la distribución a las regiones de América Latina y el Caribe, así como también África, Asia Meridional y Sudoriental (Casa Blanca, 2021).

Por otra parte, se establece la distribución del 25 % para aquellos casos de necesidad inmediata, para contener los brotes en todo el planeta. Ante la existencia de requerimientos urgentes de vacunas por parte de diferentes países, Estados Unidos ha optado por la asistencia inmediata. Desde Washington se proponen acciones como (Casa Blanca, 2021):

- Generar las condiciones para una mayor cobertura global
- Prever aumentos súbitos y priorizar a los trabajadores sanitarios y a otras poblaciones vulnerables

La donación de este primer lote de dosis representa el objetivo de EE. UU. de responder a todas las regiones que lo requieran y dotar de un abastecimiento significativo y acceso libre en todo el mundo.

Información que debe ser contrarrestada con datos de salud pública de los Estados, por lo que dará prioridad a aquellos servidores en primera línea. Con ello, se espera que los países inmunicen a personas que sufran enfermedades catastróficas, graves, así como también a personal



sanitario. Ello, no significa que Estados Unidos usará sus vacunas para obtener beneficios de otros Estados.

- Ayudar a los países necesitados y a vecinos

Las vacunas serán distribuidas al resto de países norteamericanos, Canadá y México, a través de sus fronteras, priorizando además la entrega a América Latina y el Caribe, basándose en criterios per cápita.

De la misma forma, las donaciones de dosis a América Central y del Sur serán de cerca de 6 millones, destinadas a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Panamá, República Dominicana y demás países que conforman la Comunidad del Caribe (Caricom). Con respecto a la región sudamericana, las dosis serán donadas a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú (Casa Blanca, 2021).

Por último, cerca de 6 millones de dosis serán destinadas con prioridad a socios regionales y destinatarios, tales como Canadá, México, Cisjordania, Ucrania, Gaza, Kosovo, Corea del Sur, Egipto, Georgia, Irak, Jordania y Yemen. De forma adicional, también se destinará a las personas trabajadoras que se encuentren en primera línea en Naciones Unidas (Casa Blanca, 2021).

Otra de las acciones y decisiones que tomó el pasado mes de junio el Gobierno de Biden fue eliminar los poderes especiales que ostentaban ciertos fabricantes y farmacéuticas estadounidenses de vacunas. Con ello, los productores de otros países tendrían acceso a materias primas para la elaboración de vacunas, sobre todo, Serum Institute of India, principal fabricante del mundo y proveedor de dosis contra el covid para aquellos países de ingresos medios y bajos (France 24, 2021b).

Con respecto a la cooperación estadounidense en temas económicos hacia América Latina y el Caribe, el régimen estadounidense ha manifestado desde sus inicios su intención



de donar fondos económicos para América Central; es el caso de Honduras, El Salvador y Guatemala, con el propósito de superar la excesiva violencia, el tráfico de drogas, la emigración de miles de personas y demás problemas sociales y de seguridad que persisten en dichos países (Deutsche Welle, 2021a).

De otro lado, la importancia política y económica alcanzada por China en la región desde inicios del siglo *xxi* ha producido, en ciertos casos, el desplazamiento de Estados Unidos como principal socio comercial de América Latina y el Caribe (Ayuso, 2021, p. 267). Adicional a ello, China mantiene tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica y en la actualidad se encuentra en negociaciones con países como Ecuador, Uruguay y Panamá. Esta apuesta por una estrategia bilateral de acercamiento en la dimensión comercial por parte de China constituye uno de los factores que explican dicho desplazamiento, sumado al crecimiento de las inversiones chinas en ALC durante el siglo *xxi*. Sin embargo, existen excepciones, como el caso de México, que sigue siendo el principal socio comercial de Estados Unidos en el continente americano, por la alta convergencia que mantienen ambos países tanto en lo económico como en lo político (Deutsche Welle, 2021a). En el año 2019, el 77 % de las importaciones estadounidenses provenían de México y el 61 % de exportaciones fueron hacia este país (Aguirre, 2020, p. 104).

Dentro de las prioridades de Biden se contempla el afianzamiento de los vínculos económicos con sus pares latinoamericanos como estrategia para desplazar la influencia asiática en la región. Pese a ello, Estados Unidos sigue siendo un actor importante para el comercio e inversión extranjera directa (IED), dado que, en 2019, el comercio de bienes entre Estados Unidos y la región fue de 885,100 millones de dólares, mientras que, con relación al IED, fue de 256,100 millones de dólares (Llorente y Cuenca, 2021).





De la misma manera, Estados Unidos apuesta en la administración Biden por el otorgamiento de créditos a diversos países latinoamericanos a través de sus instituciones tradicionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por ejemplo, desde el FMI se han aprobado créditos para El Salvador, por 389 millones de dólares; Bolivia, por 337 millones de dólares; y Ecuador, por 643 millones de dólares, por mencionar algunos. Dichos créditos son destinados a la lucha contra la pandemia (Deutsche Welle, 2021b) y se presentan como una oportunidad para fortalecer su vínculo e influencia con la región (Llorente y Cuenca, 2021).

Por último, el Gobierno estadounidense ha visto con especial interés los regímenes de Cuba y Venezuela. En ese sentido, dadas las fuertes sanciones económicas que pesan en Venezuela y su aislamiento del mundo, este se ha convertido en una preocupación para la agenda de la política estadounidense; aun cuando, desde Washington se manifestó que dichas sanciones no serán levantadas. Frente al carácter autoritario del régimen venezolano, se han comprometido estrategias en materia de derechos humanos para proporcionar ayuda humanitaria a los países que han acogido a refugiados venezolanos. Asimismo, en materia de democracia, se espera iniciar una negociación con el régimen de Caracas junto con otras naciones (Llorente y Cuenca 2021). Con respecto a Cuba, el Gobierno estadounidense ha previsto retomar las negociaciones y el diálogo iniciado durante el régimen de Barack Obama (2009-2017), junto con el restablecimiento de relaciones en 2015. En caso de existir dicho acercamiento, se abordarían temas como el respeto por los derechos humanos, la liberación de presos políticos, derechos laborales, salarios, etc. (Llorente y Cuenca, 2021).



#### 4. Propuestas de política

Las políticas propuestas por el Gobierno estadounidense hacia América Latina y el Caribe se articulan a diversas necesidades que se presentan en la región. Con respecto a la pandemia, el apoyo de Estados Unidos en la donación de insumos médicos y envío de dosis a ALC ha sido fundamental y ha servido para inmunizar a millones de ciudadanos. Como se enuncia en diversas fuentes documentales a lo largo de este documento, esta cooperación en materia de salud ha aportado en la recuperación de la economía latinoamericana, muy golpeada en el contexto pandémico. Por lo tanto, es necesario continuar articulando acciones orientadas a fortalecer dicha cooperación, sobre todo por el surgimiento de nuevas cepas relacionadas con la pandemia. Por ejemplo, la cooperación técnica que pueda brindar Estados Unidos a la región en materia de investigación para el desarrollo de nuevas vacunas, así como el fortalecimiento de la cooperación económica que el Gobierno estadounidense canaliza a través de diversas organizaciones no gubernamentales en la región, sobre todo en diversos ámbitos sociales.

Desde una perspectiva regional, resulta necesario que los países de América Latina y el Caribe prevean un fondo económico para emergencias, mismo que podría ser relevante en situaciones de crisis sanitarias o climáticas (futuras crisis) en las que la salud, la economía, la seguridad, y las problemáticas sociales están muy involucradas. Estados Unidos podría apoyar esta propuesta mediante diversos mecanismos políticos y económicos.

Asimismo, es evidente que la región requiere acceder a nuevas líneas de financiamiento para superar la grave crisis económica. Sin embargo, y de manera complementaria, ALC debe articular una agenda con Estados Unidos basada en inversiones sostenibles y sustentables con el medioambiente y adoptar acciones urgentes y determinadas frente al cambio climático. ALC sigue siendo una de las regiones

*Resulta necesario que los países de la región prevean un fondo económico para emergencias, mismo que podría ser relevante en situaciones de crisis sanitarias o climáticas en las que salud, economía seguridad y problemáticas sociales están muy involucradas.*



con mayor biodiversidad del mundo. En esa senda, es fundamental pensar el desarrollo desde una visión que excluya al extractivismo como único modelo económico.

Por último, otra propuesta de política consiste en el establecimiento de una agenda empresarial con Estados Unidos, que propicie la dinamización del comercio exterior, el acceso a nuevas tecnologías como la 5G y el fortalecimiento de las medianas y pequeñas industrias latinoamericanas (Pymes). Estos elementos son esenciales para la generación de empleo, la atracción de IED y el fomento de la productividad en la región. Esta agenda permitiría a la región diversificar su oferta exportable, dotar de tecnología a los sectores estratégicos de la economía y mejorar la conectividad y acceso a internet en las zonas más vulnerables de la región.

## 5. Referencias bibliográficas

- Aguirre, M. (2020). El repliegue de los Estados Unidos de América. Las políticas posimperiales de Donald Trump hacia América Latina. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/11/011-aguirre.pdf>
- Ayuso, A. (2021). La agenda exterior de Biden y sus implicaciones para la Unión Europea y América Latina. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 134. Recuperado de <https://doi.org/10.24215/23142766e134>
- Banco Mundial (junio 2021b). Perspectivas Económicas Mundiales. Washington D. C. DOI:10.1596/978-1-4648-1665-9. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>
- (2021a). Crecimiento del PIB (% anual). Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>



- BBC* (2020). Coronavirus: qué están haciendo las grandes economías para evitar la bancarrota de las empresas y la escasez de dinero (y hasta dónde pueden llegar). Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51955484>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2021). Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/FDS.4/3/Rev.1). Santiago: Cepal. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46682/6/S2100125\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46682/6/S2100125_es.pdf)
- Deutsche Welle* (2021a). Estos son los planes de Joe Biden para América Latina. Recuperado de <https://www.dw.com/es/estos-son-los-planes-de-joe-biden-para-am%C3%A9rica-latina/a-56217698>
- \_\_\_\_\_ (2021b). FMI aprueba fondos para 11 países de Latinoamérica y el Caribe. Recuperado de <https://www.dw.com/es/fmi-aprueba-fondos-para-11-pa%C3%ADses-de-latinoam%C3%A9rica-y-el-caribe/a-53399580>
- El País* (2021). Biden impulsa un complicado giro en la política de Estados Unidos hacia América Latina. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2021-03-09/biden-impulsa-un-complicado-giro-en-la-politica-de-estados-unidos-hacia-america-latina.html>
- France 24* (2021a). Biden le da 90 días a la Inteligencia de EE. UU. para investigar el origen del Covid-19. Recuperado de <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210526-covid19-joe-biden-investigacion-inteligencia-origen-coronavirus>
- \_\_\_\_\_ (2021b). Estados Unidos detalló la donación de las primeras 25 millones de vacunas. Recuperado de <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210604-estados-unidos-donacion-vacunas-primera-distribucion>



- La Casa Blanca (2021). El gobierno Biden-Harris divulga estrategia para la distribución global de vacunas. Ficha Informativa. Recuperado de <https://ec.usembassy.gov/es/el-gobierno-biden-harris-divulga-estrategia-para-la-distribucion-global-de-vacunas/>
- Llorente y Cuenca (2021). La relación entre Estados Unidos y Latinoamérica: qué esperar de la administración Biden. Recuperado de <https://ideas.llorenteycuencia.com/2021/03/la-relacion-entre-estados-unidos-y-latinoamerica-que-esperar-de-la-administracion-biden/>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2021). Los países ya están actuando. Recuperado de [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS\\_739405/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_739405/lang-es/index.htm)
- Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2021). Acceso a la vacuna contra el COVID-19 mediante el mecanismo COVAX. Recuperado de <https://www.paho.org/es/noticias/5-10-2020-acceso-vacuna-contra-covid-19-mediante-mecanismo-covax>
- Statista. (2021a). Número de personas fallecidas a causa del coronavirus en el mundo a fecha de 10 de septiembre de 2021, por país. Recuperado de <https://es.statista.com/estadisticas/1095779/numero-de-muertes-causadas-por-el-coronavirus-de-wuhan-por-pais/>
- \_\_\_\_\_ (2021b). Número de casos confirmados de coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe al 10 de septiembre de 2021, por país. Recuperado de <https://es.statista.com/estadisticas/1105121/numero-casos-covid-19-america-latina-caribe-pais/>
- Voz de América* (2020). ¿Qué puede esperar América Latina del presidente electo Joe Biden? Recuperado de [https://www.vozdeamerica.com/a/estadosunidos\\_que-puede-esperar-america-latina-del-presidente-electo-joe-biden/6068883.html](https://www.vozdeamerica.com/a/estadosunidos_que-puede-esperar-america-latina-del-presidente-electo-joe-biden/6068883.html)



## Ecuador en el sistema mundo: desafíos y oportunidades de los cambios globales en el largo plazo

Fernando Barragán Ochoa, Adriana Delgado García y Diego Martínez Godoy<sup>1</sup>

### 1. Objetivos

- Identificar los cambios globales de mayor incidencia en el territorio ecuatoriano para permitir la construcción anticipada de estrategias que permitan aprovechar las fortalezas locales y disminuir las incertidumbres.
- Proponer el uso de la herramienta “ábaco de Réginer” para evaluar el impacto de distintas globalizaciones.

### 2. Problematización

#### a. Diferentes globalizaciones y una herramienta de medición

La globalización parte de una mirada del mundo como un único sistema que articula y vincula, aunque con diferente intensidad, todos los rincones del planeta. Bajo este contexto, se maneja una nueva escala de análisis, comprensión y gestión frente a desafíos que, cada vez menos, pueden ser circunscritos en los límites territoriales del Estado.

Los impactos de la globalización, si bien se reparten por todo el planeta, no tienen las mismas intensidades ni efectos en los diversos territorios. Para Benko y Lipietz (1992), el mundo se encuentra dividido entre regiones que ganan y otras que pierden su capacidad de controlar sus procesos de producción, acumulación de riqueza y de

---

<sup>1</sup> Fernando Barragán Ochoa, Adriana Delgado García y Diego Martínez Godoy son docentes de la Escuela de Prospectiva estratégica del IAEN.



*El mundo se encuentra dividido entre regiones que ganan y otras que pierden su capacidad de controlar sus procesos de producción, acumulación de riqueza y de organizarse frente a los cambios globales.*

organizarse frente a los cambios globales. Así, por ejemplo, el crecimiento de las exportaciones agrícolas puede ser el alivio de los agricultores de los países del Norte y una condena para los agricultores de los países del Sur, lo que para Wallerstein (1979, 2001) puede tomar forma de una “desruralización”. En este contexto, la globalización debe ser interpretada e incluida en las políticas públicas no solo como un megaproceso, sino a partir de sus posibles impactos en las estructuras y dinámicas territoriales. ¿Cómo alcanzar este objetivo? Sin duda se trata de un gran desafío que implica contextualizar los impactos de los cambios globales en las realidades nacionales, regionales y locales, para lo cual el conocimiento experto tiene una gran valía.

En el presente documento se analiza un ejercicio de priorización de “cambios globales” que pueden influir en la dinámica ecuatoriana a largo plazo. Se aplicó una encuesta de priorización de opiniones utilizando la herramienta “ábaco de Régnier” en la aplicación en línea Color Insight.<sup>2</sup> Este instrumento de gestión de la participación recoge las percepciones y representaciones de los expertos en el marco de un ejercicio prospectivo y las traslada en forma de carta de colores. La opinión se prioriza mediante una escala de colores de la siguiente manera:

Muy importante	Importante	Duda	Poco importante	Sin importancia
----------------	------------	------	-----------------	-----------------

### 3. Lineamientos de acción

La inserción del Ecuador en el sistema mundo plantea grandes desafíos que se enmarcan en la volatilidad de los escenarios globales, pero también en el desarrollo de cambios locales. Los efectos de los impulsores globales difieren según las “memorias” o características preexistentes de los territorios. En este sentido, la incorporación del concepto “territorio” es primordial para la inserción estratégica de

<sup>2</sup> Véase <https://www.colorinsight.fr/>





los actores locales en el mundo, la que debe minimizar las externalidades negativas y potenciar los efectos positivos.

Los impulsores globales se componen de fenómenos (políticos, económicos, sociales, culturales), cuyos comportamientos son cambiantes y generan consecuencias en el largo plazo (Rock, 2010). Frente a este panorama, es necesario monitorear los cambios de manera multitemporal y sistemática, considerando sus intensidades (débil o fuerte) y posibles comportamientos.

Las plataformas virtuales Futures Platform<sup>3</sup> y Strategic Intelligence, del Foro Económico Mundial,<sup>4</sup> mediante la aplicación de la metodología de la previsión de vigilancia colaborativa, permiten estudiar las intensidades y comportamientos de los impulsores globales. Para la presente investigación, a partir de las plataformas mencionadas, se han seleccionado veintiocho impulsores globales por su trayectoria y comportamiento fuerte de cambio en el largo plazo. Estos impulsores, en adelante, serán denominados como “cambios globales” y constituyen el insumo base para la aplicación de la encuesta de priorización según sus efectos en la estructura y dinámica territorial ecuatoriana.

En general, el criterio de los expertos tiende a considerar que gran parte de los cambios globales identificados tendrán un elevado nivel de importancia: casi cuatro de cada cinco respuestas obtenidas están entre los niveles ‘muy importantes’ e ‘importantes’. Sin embargo, esto no significa una homogeneización en su priorización. De hecho, solo diez cambios globales son considerados como “muy importantes” por más de la mitad de los expertos, mientras que en trece cambios globales la opción “importante” es la más seleccionada. La “duda”, de su parte, solo es la opción más seleccionada en el “conflicto espacial”. Sin embargo, esta opción de respuesta es interesante analizarla, ya que

<sup>3</sup> Véase <https://www.futuresplatform.com/>

<sup>4</sup> Véase <https://intelligence.weforum.org/>



implica un nivel de incertidumbre incluso para el conocimiento de los expertos.

Las respuestas obtenidas a partir de la aplicación de la encuesta de opinión de cambios globales muestra al menos cinco niveles de priorización, como se observa en el gráfico 1.

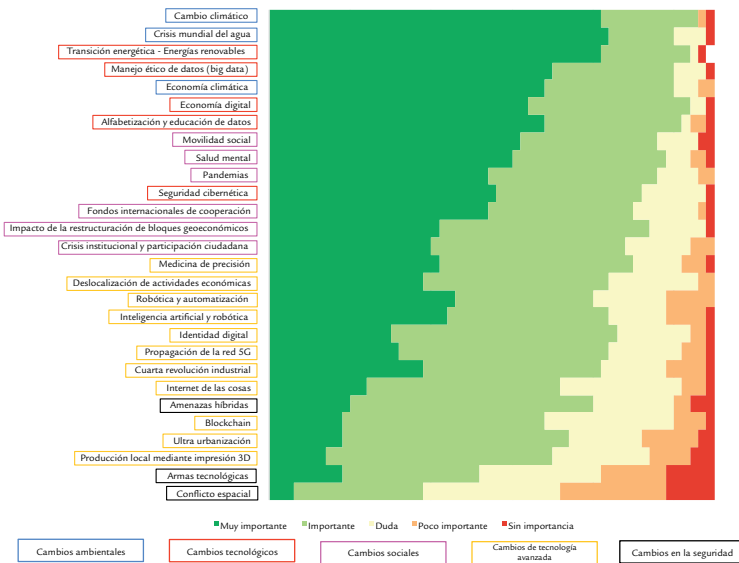
*Los cambios globales que obtienen mayores puntajes de priorización se vinculan con dinámicas biofísicas (cambio climático) y de uso de los recursos naturales (crisis mundial del agua; transición energética-energía renovables; economía climática).*

- Los cambios globales que obtienen mayores puntajes de priorización se vinculan con dinámicas biofísicas (cambio climático) y de uso de los recursos naturales (crisis mundial del agua; transición energética-energía renovables; economía climática).
- En un segundo nivel de importancia se señalan dinámicas globales vinculadas con los cambios inducidos por la tecnología en lo económico y social (manejo ético de datos, economía digital, alfabetización y educación de datos).
- En un tercer nivel de priorización se encuentran cambios globales sociales (movilidad social, salud mental, pandemias, medicina de precisión, crisis institucional y participación ciudadana), lo que llama la atención si se considera que, de acuerdo con el criterio de los expertos, los cambios globales descritos con anterioridad (ambientales, de recursos naturales y tecnológicos) tendrían un impacto limitado en los cambios de los patrones sociales.
- En un cuarto nivel se encuentran cambios globales vinculados con tecnología avanzada (robótica y automatización; inteligencia artificial; identidad digital; propagación de la red 5G, cuarta revolución industrial, internet de las cosas; cadena de bloques, producción local mediante impresión 3D). Se trata de cambios globales relacionados de forma estrecha con el desarrollo de una economía del conocimiento de la que los expertos tienden a ver un impacto menor para Ecuador. Esto muestra uno de los grandes desafíos en la planificación de largo plazo, al considerar que gran parte de la dinámica económica global se dirige hacia estos sectores.
- Por último, los expertos ven un rol menor a la incidencia de las armas tecnológicas y el conflicto espacial en la dinámica del Ecuador, lo que implica una mirada lejana de estos



procesos. En el marco de la seguridad y la defensa, solo las “amenazas híbridas” obtienen un puntaje algo mayor, aunque permanece en el último quintil de los cambios globales priorizados.

**Gráfico 1**  
**Carta de colores de la priorización de los cambios globales para Ecuador**



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de la base de datos obtenida del programa Color Insight (2021).

El análisis realizado permite plantear los siguientes lineamientos de acción:

- Monitoreo constante de los cambios globales y sus efectos en Ecuador

El ejercicio puntual efectuado por los autores para analizar el impacto de los cambios globales en las estructuras y dinámicas territoriales en Ecuador debe ser parte de un monitoreo constante que permita el seguimiento de la evolución de los comportamientos de las megatendencias y



eventos disruptivos globales con potencial de afectación en las dinámicas de desarrollo nacional y local. La generación de conocimiento experto es fundamental en entornos volátiles y de alta incertidumbre como insumo para la toma de decisiones. Bajo esta lógica, el monitoreo de las tendencias globales debe realizarse tanto a nivel central como local.

- Construcción de herramientas de planificación a largo plazo del uso de recursos naturales y la transversalización de los efectos del cambio climático

Como se observa, el criterio experto señala la importancia de los cambios globales vinculados con el sistema biofísico y el uso de los recursos naturales, por lo que estos sectores deben ser priorizados al momento de la generación de insumos de planificación para el largo plazo. Los esfuerzos institucionales para la generación de información y la inclusión del cambio climático en las herramientas de planificación deben ser potenciados de tal manera que esta problemática sea transversalizada en los diversos sectores y en los distintos niveles de gestión de los territorios, tanto desde una mirada de corresponsabilidad (mitigación), pero sobre todo de adaptación.

- Transición tecnológica: los cambios globales vinculados con la tecnología aparecen divididos en su nivel de priorización.

Por una parte (en el segundo nivel de importancia), las tecnologías vinculadas con el uso de los datos y, por otra (en el cuarto nivel de importancia), las tecnologías más avanzadas. Dicha separación se explica por el nivel de complejidad de cada una de ellas, lo que subraya la necesidad de su articulación de tal manera que la difusión de tecnologías vaya de la mano con un profundo proceso de desarrollo tecnológico que permita el paso de usuarios a desarrolladores tecnológicos. Se trata de un amplio esfuerzo que marca una estrategia de desarrollo a largo plazo.



- Fortalecimiento de los vínculos entre dinámicas globales y cambios sociales

Es importante que las tendencias de cambios globales se articulen con una proyección de cambio social, es decir, la construcción de estrategias de inserción y empoderamiento de los actores hacia las macro tendencias globales, de tal manera que esto genere aportes en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este debe ser el esfuerzo central en la construcción y ejecución de las políticas públicas. Caso contrario, la incidencia de los principales cambios globales podría generar una mayor inequidad, así como la profundización de los problemas estructurales del país.

- Monitoreo de amenazas híbridas

Si bien las amenazas híbridas y la seguridad y defensa han recibido ponderaciones menores en su importancia por parte de los expertos, se trata de dinámicas que no deben ser dejadas de lado. De hecho, la hibridación de amenazas plantea nuevos desafíos y su comportamiento puede ser muy volátil, por lo que es fundamental su monitoreo constante y la generación de conocimiento experto.

#### 4. Propuestas de política

Considerando los lineamientos de acción propuestos se plantean a continuación las siguientes políticas públicas:

- Fortalecimiento del vínculo entre la academia y las instituciones públicas para el monitoreo de los cambios globales y los eventos disruptivos. Esto se podría ejecutar a partir de un observatorio de impulsores de cambio global. Así también, será necesario promover los vínculos internacionales para acceder a información relevante que permita acceder a información privilegiada para la construcción de alertas tempranas que inciden en una toma de decisiones proactiva.
- Inclusión de la tecnología en las políticas sociales, lo que implica una mirada que sobrepase lo “técnico” y problematice la tecnología desde un enfoque de acceso por parte

*Fortalecimiento del vínculo entre la academia y las instituciones públicas para el monitoreo de los cambios globales y los eventos disruptivos. Esto se podría ejecutar a partir de un observatorio de impulsores de cambio global.*



de la sociedad. En este sentido, es necesario incidir en un cierre urgente de la brecha tecnológica a mediano plazo y de esta manera lograr que la tecnología se constituya en una herramienta para el bienestar, sobre todo de la población en condiciones de vulnerabilidad.

- Transversalización de los efectos de los impulsores de cambio global en las diversas herramientas de planificación sectorial y territorial. El observatorio planteado en el primer punto dotaría de insumos de conocimiento. Los planificadores de las diversas instituciones contarían con insumos de conocimiento y metodologías para evaluar los impactos de los cambios y tendencias globales en la gestión de la planificación y las políticas públicas. Posterior a amplios procesos de socialización de los resultados se deben establecer distintos métodos participativos de planificación por escenarios, que, en este contexto, tendrían gran utilidad.

## 5. Referencias bibliográficas

Benko, G., y Lipietz, A. (1992). *Las regiones que ganan: distritos y redes; los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia: Ed. Alfons el Magnànim.

Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial*. Tomo I. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

——— (2001). *Conocer el mundo, saber el mundo: el fin de lo aprendido, una ciencia social para el siglo XXI*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

Rock, J. (2010). Green Building: Trend or Megatrend? *Dispute Resolution Journal*, May-Jul, vol. 65, Issue 2/3 s. 72-77.

## Políticas públicas para el crecimiento de universidades ecuatorianas en el sistema internacional

Caterina Tuci<sup>1</sup> y María Belén Calvache<sup>2</sup>

### 1. Objetivos

El debate sobre la necesidad de un cambio en la educación superior ecuatoriana ha ingresado a la agenda pública y plantea dos puntos sustanciales:

- Otorgar mayor autonomía para las universidades con el fin de incrementar ingresos y estructurar programas de calidad para ampliar y diversificar la oferta académica.
- Trabajar en orientación vocacional destinada a estudiantes de secundaria para evitar deserción universitaria.

Los objetivos proponen un modelo educativo liberal y orientado al estudiante, con una academia responsable y estructurada para suscitar la posibilidad de crecimiento en los sistemas socioculturales del entorno. En este marco, y con el objetivo de proponer una política pública integral para la academia ecuatoriana, son importantes dos cuestiones: a) el análisis de aplicabilidad en la academia ecuatoriana de las actividades propuestas por parte del nuevo direccionamiento político; y b) evaluar en qué medida y en qué plazos el sistema de la gestión pública y privada puede trabajar de manera cooperativa para fortalecer la educación superior.

---

1 Docente del IAEN.

2 Doctoranda de la Universidad de Buenos Aires y docente ocasional de la Universidad Estatal Amazónica.



## 2. Problematicación

### a. Modelo público o privado frente a necesidades

La aproximación básica y sustantiva para el fortalecimiento del sistema educativo se basa en la calidad, aspecto en el que la academia subraye su función de investigación y vinculación para lograr el crecimiento de los individuos. Frente a modelos como el estadounidense y el inglés —en los que la educación es privada y los costos asumidos por los estudiantes—, o los modelos alemán, francés e italiano —cimentados en la lógica de políticas públicas estatales y financiamiento externo—; el modelo ecuatoriano es mixto en tanto presenta universidades públicas, privadas e instituciones privadas que reciben un porcentaje de fondos públicos.

Sin que dependa del modelo, la educación superior de cada país es el resultado de la construcción de políticas públicas que permitan ayudar al crecimiento económico y social para la creación de relaciones estables y sólidas, a largo plazo, en el sistema internacional. En el siglo XXI, las universidades se han transformado en centros estratégicos de relaciones interinstitucionales ligados con la geopolítica internacional (Haug & Tauch, 1999; Teichler, 2004). Por otro lado, la internacionalización de la academia ha accionado mecanismos de ahorro en los grupos de investigación (Kretovics & Michael, 2005), razón por la que las universidades no tienen la necesidad de mantener laboratorios costosos de todo tipo, sino solo especializarse en algunos elementos específicos y transformarse en sistemas de servicios de otras universidades.

### b. Autonomía universitaria respecto de ingresos, oferta de programas de calidad y diversificación de oferta académica

De acuerdo con la LOES (2015), en el actual sistema de las universidades intervienen varios actores: el CES (Consejo de Educación Superior), el Consejo de Aseguramiento de

*Sin que dependa del modelo, la educación superior de cada país es el resultado de la construcción de políticas públicas que permitan ayudar al crecimiento económico y social para la creación de relaciones estables y sólidas en el sistema internacional.*





la Calidad de la Educación Superior (Caces) y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt). En resumen, el CES regula, el Caces controla y la Senescyt supervisa las relaciones internacionales, las políticas de crecimiento para acceder a fondos internacionales, creación de nuevas maestrías y acreditación en el país de estudios cursados en el extranjero.

Este entramado institucional interactúa en un ámbito en que un problema sensible es el acceso o disponibilidad de recursos. Una institución de educación privada enfrenta menos inconvenientes que una pública, ya que esta última no puede recaudar fondos si no demuestra la capacidad administrativa para desarrollar las investigaciones y proyectos.

Otra cuestión es la definición de programas de calidad. La calidad de un programa, ¿es definida por capacidad de crear conocimiento avanzado o la capacidad de insertar al estudiante en un sistema laboral dinámico en el menor tiempo posible? La cuestión es amplia y se ha implementado un estándar de cumplimiento de horas clase y de existencia de procesos educativos, no relacionados de manera directa con la evaluación del conocimiento de los estudiantes o su posterior inserción laboral.

Lo anterior sugiere que una apropiada política pública debe facilitar que las universidades consoliden su estructura interna para que puedan acceder a fondos, que esas estructuras promuevan investigaciones relevantes y consistentes con el entorno (interno, externo), además de que los estudios y conocimientos adquiridos nutran dinámicas laborales inclusivas que promuevan beneficios personales y el desarrollo del país.

Las limitaciones en la educación media reflejan y agravan aquellos detectados en la educación superior. No se trata solo de un problema de ingreso o de oferta académica, se debe abordar cómo y qué conocimientos adquieren y desarrollan durante la niñez y adolescencia. Por otra parte,



una vez en la universidad el sistema debería preocuparse menos por la aprobación mecánica de cursos para graduarse que la trascendencia y utilidad de los conocimientos adquiridos. El sistema se beneficiaría de mayor flexibilidad y de un examen más detenido de las necesidades económicas y el estado de los circuitos internacionales. Es preciso que los estudiantes aprendan y no solo aprueben cursos.

La vinculación con la sociedad podría considerar un apoyo a sistemas integrados de investigación, es decir, proyectos en los que se estudien problemas relevantes y cuyos resultados puedan presentarse a la sociedad y proyectarse al exterior (internacionalización). La vinculación con la sociedad se beneficiaría si, aparte de actividades de difusión, se presentan proyectos que permitan una interacción o participación más dinámica y densa.

### 3. Líneas de acción

- Crear una entidad a escala nacional que pueda incluir la validación, control y fomento del sistema académico, en el cual las actividades de validación, seguimiento y fomento se dividan en tres áreas al interno del mismo sistema.
  - Fusión del CES y Caces en un único sistema. Se debe reformar la LOES sin cambiar el modelo técnico.
  - Mantener el sistema de calidad y evaluación de las universidades con aspectos claves como la inserción de los graduados en el mundo del trabajo.
- Implementar un sistema de gestión financiera eficiente y eficaz con la aplicación técnica del artículo 26 de la LOES, creando un régimen fiscal exclusivo para la academia.

Se requiere de un régimen que tenga en cuenta la llegada de los recursos y las características técnicas. En este marco, se debería abrir una mesa de trabajo permanente entre las universidades, la Contraloría General del Estado, con el Sistema de Rentas Internas, el Ministerio de Finanzas, Aduana y Ministerio de Trabajo, con la finalidad de analizar los procesos sustantivos y sus limitantes en la norma y

*Se requiere de un régimen que considere la llegada de recursos y las características técnicas. Se debería abrir una mesa de trabajo permanente entre universidades, Contraloría General del Estado, SRI, Ministerio de Finanzas, Aduana y Ministerio de Trabajo.*



en la ejecución de acciones. Algunos puntos clave a incluir para generar un ahorro en las cajas de las universidades y del Estado son:

- Excepción del impuesto a la renta en todas las actividades ligadas a la investigación. Asimismo, descuento a la renta a las empresas que encargan investigaciones a las universidades.
- Obligatoriedad de una planificación trianual (en lugar de anual) para las universidades, con ajuste del presupuesto anual.
- Supresión de la obligatoriedad de poner en el banco del Estado los fondos recaudados con fondos concursables internacionales.
- La no obligatoriedad de registrar en el SPiP los proyectos en fondos internacionales como fondos de inversión, y la creación de un registro nacional en la Senescyt.
- Cambio de régimen fiscal en el manejo de los fondos externos.
- Valor de matriculación estudiantil basado en la declaración a la renta, para las universidades públicas, con progresión en el valor de pago si el estudiante no se gradúa a tiempo.
- Acoplamiento de la formación de pregrado y posgrado sin distinciones de régimen fiscal, sin doble pago para los docentes que dictan en pregrado y posgrado.
- La obligación a los docentes titulares de no dictar más de dos carreras anuales en otras universidades diferentes a la de su titularidad.
- Autorización al personal académico de hacer estadía en el exterior para ampliar su conocimiento administrativo y académico.
- Cursos de capacitación para funcionarios de la Contraloría General del Estado para que puedan comprender las diferencias de los procesos académicos y los procesos didácticos.



- Un área específica en Aduana para tramitar los insumos de investigación desde el exterior.
- Aumentar la capacidad de atraer recursos a escala nacional  
Fortalecer a la Senescyt para que pueda negociar con todos los sujetos que donan recursos económicos no reembolsables para investigación y que mantengan actualizado el sistema académico nacional. Para ello se requiere trabajar en conjunto con las competencias de Cancillería en dos puntos:
  - Capacitación del personal sobre fondos de investigación a escala internacional y sus recaudaciones.
  - Especialización de funcionarios públicos con experiencia previa en temáticas de fondos de investigación y no de cooperación.
- Reforma del sistema de educación, en un pensum de continuidad entre ciclos y modelo de fase didáctica virtual mixta y presencial
  - Reorganización de las áreas disciplinares a escala nacional con la supresión del uso de los estándares de la Unesco y la sustitución de áreas científicas identificadas por parte de la academia.
  - Estandarizar las carreras básicas: lenguaje, historia, matemática, física, por medio de un proceso académico que pueda establecer las bases de los contenidos de los programas académicos de los colegios públicos, para tener un sistema de continuidad educativa.
  - Reorganizar el sistema educativo para recaudar fondos externos y ampliar la oferta con especializaciones de primer nivel, después de las licenciaturas y segundo nivel después de las maestrías, orientadas a la formación laboral más especializada.
  - Abrir las carreras una vez al año con la finalidad de una mejor reorganización didáctica.
  - Quitar la obligación de presencialidad. Enfatizar en esta modalidad en las actividades de laboratorios o



carreras médicas con la finalidad de que los estudiantes puedan trabajar durante su desenvolvimiento académico y desarrollen un sentido de organización y crecimiento personal.

- Fomentar los títulos interuniversidades.
- Fomentar la movilidad estudiantil intra y extra país, con capacidad de reconocimiento de los cursos en el exterior para convalidar carreras.
- Aumentar el número de alumnos en las clases, con un límite máximo de cincuenta y en anfiteatros adecuados.
- En las carreras virtuales es necesario tener una eficiencia y eficacia didáctica. Institucionalizar un tutor que pueda acoplarse con el docente en el seguimiento y asistencia a los estudiantes, como figura de referencia de tipo técnico didáctico que coadyuve al coordinador de la maestría.
- Para los estudiantes que tengan un valor de declaración a la renta menor de 10 000 dólares anuales evaluar que la universidad pueda brindar los insumos informáticos necesarios para el curso, el valor se descontará de la matrícula de cada semestre.
- Dar flexibilidad a los académicos y generar tiempo para sus investigaciones
  - Las horas de desempeño didáctico de los docentes titulares debería calcularse con flexibilidad, con la finalidad de calibrar un período de investigación y uno didáctico sin demasiado recargo laboral.
  - Institucionalizar al técnico de investigación por cada docente que traiga a nivel institucional más de 50 000 mil dólares anuales en fondos, como reconocimiento a las actividades.
  - Poner como obligatoriedad el registro nacional de investigadores para los docentes que dictan carreras de posgrados y que tengan programas de investigación activos.



- Permitir la recaudación de los valores económicos en convocatorias internacionales o por donantes internacionales o nacionales
  - Remover la obligatoriedad de transferir a la cuenta del Banco del Estado para los proyectos en fondos concursables externos, pero sí en cualquier cuenta bancaria trazable.
  - Quitar el registro obligatorio en Cancillería y en la ex Senplades con el registro de los valores recaudados en el sistema nacional de proyecto de inversión.
  - Reforzar el registro de proyectos con fondos en la Senescyt, la cual podrá asignar el código único de proyecto para proyectos en fondos no asignados a las universidades.
  - Excepción de IVA sobre insumos y materiales ligados a los procesos de investigación.
  - Quitar los techos presupuestarios en recaudaciones dictados por el Ministerio de Finanzas.
- Generar un ahorro para el Estado y las universidades y abrir el sistema a nuevo capital humano
  - Generar personal especializado en asuntos académicos que pueda relacionarse en varias actividades y procesos de la academia.
  - Crear concursos de conocimientos para el personal administrativo de las universidades en temáticas jurídicas y administrativos.
  - Crear un sistema permanente de curso de actualización para el personal administrativo académico.

#### 4. Propuestas de política

- *Sistemas de control y validación*

Reforzar el sistema de administración académico con un ahorro efectivo para academia y una optimización de recursos del Estado.



- **Carreras**

Reorganización de las carreras en una óptica de generación de oportunidad de conocimiento de los estudiantes y de crecimiento ético y responsable de los mismos. Crear las condiciones mínimas para que no abandonen las carreras por necesidades laborales.

- **Investigaciones**

Crear un sistema flexible que permita a los académicos implementar sus investigaciones y transformarlas en puntos focales de autonomía financiera.

- **Administración de la universidad y de la gestión del personal**

Poner énfasis en el marco de gestión administrativa para los estudiantes y la estructura universitaria con el objetivo de crear eficacia y eficiencia en el proceso administrativo y académico. La administración debe estar en función del sistema universitario.

## 5. Referencias bibliográficas

- Haug, G., & Tauch, C. (1999). *Trends in learning structures in higher education*. HRK.
- Kretovics, M., & Michael, S. O. (2005). *Financing higher education in a global market*. Algora Publishing.
- Teichler, U. (2004). The changing debate on internationalisation of higher education. *Higher Education*, 48(1), 5-26.

*Reorganización de las carreras en una óptica de generación de oportunidad de conocimiento de los estudiantes y de crecimiento ético y responsable de los mismos. Crear las condiciones mínimas para que no abandonen las carreras por necesidades laborales.*





## Desafíos en la política educativa de jóvenes en América Latina

Genesis Loor Cedeño y Carlos Reyes Valenzuela<sup>1</sup>

### 1. Objetivos

- Mostrar las características generales de la Educación para Personas Jóvenes y Adultas (EPJA), un programa educativo orientado a desarrollar habilidades para promover que jóvenes y adultos se incorporen a distintos espacios de trabajo.
- Enunciar los programas que se implementan en Ecuador y otros países de América Latina y el Caribe para atender aspectos como analfabetismo, retraso escolar y el desarrollo de competencias y conseguir que personas jóvenes se incorporen al trabajo.
- Mostrar que la adecuada aplicación de políticas relacionadas permitiría no solo reducir las brechas respecto de estudiantes que presentan una educación regular, sino promover la construcción de sociedades más justas y equitativas en oportunidades en el desarrollo individual y colectivo (GIPE, 2018).

### 2. Problematicación

La educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe presenta cifras preocupantes: en América Latina se ha identificado a 32 millones de personas analfabetas (Clade, 2019), aunque no se dispone de cifras que consideren la magnitud de analfabetismo o rezago educativo en la región. En un sentido complementario, en Ecuador, 2 400 000 jóvenes y adultos no han finalizado sus estudios

---

<sup>1</sup> Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.



de educación básica y de bachillerato (Crespo, 2010). Tal problemática pone en evidencia el rol fundamental que juega la EPJA en posibilitar que los jóvenes presenten una educación. A pesar de la magnitud del fenómeno, la educación de sujetos jóvenes se ha visto, de manera sistemática, invisibilizada en las políticas públicas en la región (Rodríguez, 2010). En este punto, pueden advertirse cuatro nudos críticos que limitan las acciones que la EPJA<sup>2</sup> ha venido realizando en la educación de jóvenes:

### ***La educación se orienta a jóvenes que han sido expulsados del sistema educativo***

*La educación en jóvenes está orientada, de manera fundamental, al rezago escolar y, en menor proporción, al analfabetismo, lo que invisibiliza el problema real: los jóvenes han sido expulsados del sistema educativo formal.*

Se comprende que la educación en jóvenes está orientada, de manera fundamental, al rezago escolar y, en menor proporción, al analfabetismo, lo que invisibiliza el problema real: los jóvenes han sido expulsados del sistema educativo formal. Este impacto se asocia a que los jóvenes están sujetos a discriminación o que sean percibidos por su nivel socio-económico y, bajo esta consideración, la EPJA se configura en un objetivo de reinserción escolar (Di Pierro, 2008). No obstante, se requiere atender los factores que están incidiendo en tal discriminación y expulsión.

### ***La EPJA como un programa que se orienta a jóvenes y adultos***

La educación en jóvenes plantea el desarrollo de herramientas que no coinciden con las de adultos. Aunque el programa para ambos sujetos se orienta a la inserción en el trabajo, se requiere distinguir que los jóvenes presentan necesidades en ámbitos cognitivos, emocionales, psicosociales, sexuales, culturales diferentes a las de adultos, las cuales demandan ser atendidas en un espacio educativo.

<sup>2</sup> Para una revisión general de los avances y retos de la EPJA, véase Céspedes (2013).



### ***Las limitaciones permanentes en la asignación de presupuestos a la EPJA***

La dificultad en la asignación de presupuestos a la EPJA se traduce en que la agenda hacia la educación de jóvenes-adultos se vea desigual y que el presupuesto asignado tenga un impacto en el desarrollo de actividades o en la profesionalización de educadores, lo que debilita el impacto esperado de la EPJA (Campero, 2018). De acuerdo con un reciente informe, en países como Argentina se ha entregado computadores a estudiantes de la educación regular pero no a estudiantes de la EPJA; en El Salvador se ha disminuido el presupuesto para la EPJA de 9,5 millones en el 2019 a 8,1 millones en 2020; en Perú el Ministerio de Educación ha implementado la educación a distancia en un país en el que solo el 46 % de las personas tiene acceso a internet y existe un 1 % de zonas rurales en las que este servicio básico es casi inexistente (GIPE-Ceaal, 2020).

### ***Cuestionamiento al rol compensatorio y asistencial asociado a la EPJA***

Se ha planteado que el programa no puede identificarse en un enfoque compensatorio y remedial de la educación (Posada y Gómez, 2017) que establece diferencias entre los jóvenes, pero que no se identifica como un derecho humano, de forma necesaria (Céspedes, 2013).

A partir de lo anterior, surge la necesidad imperiosa de que la EPJA se configure como una política pública, la cual posibilite una voluntad política estatal de diseño, planificación, evaluación y seguimiento en la educación de jóvenes, que propicie su participación, que se amplíe la institucionalidad del programa y que se cuente con recursos presupuestarios suficientes para los objetivos establecidos. Por otro lado, los enfoques de tal política debieran considerar las diversas etapas del ciclo de vida de las personas, que propicie la necesaria continuidad de las acciones (Rodríguez, 2010).



*Esto implica considerar las políticas públicas bajo un enfoque de derechos humanos, el cual reconoce a sujetos excluidos que son titulares de derechos que plantean obligaciones al Estado.*

### 3. Lineamientos de acción

Con el fin de reducir los significativos impactos negativos que se producen en jóvenes, se considera indispensable generar lineamientos que visibilicen y sitúen a los jóvenes como sujetos de derecho. Esto implica considerar las políticas públicas bajo un enfoque de derechos humanos, el cual reconoce a sujetos excluidos que son titulares de derechos que plantean obligaciones al Estado (Abramovich, 2006). Los lineamientos y acciones que se plantean aquí, bajo el enfoque de derechos humanos, no solo demandan mandatos, sino como una vía para hacer efectivas obligaciones exigibles desde diversos instrumentos de derechos humanos y requieren mecanismos para darle cumplimiento (Abramovich, 2006). Bajo esta consideración, se identifican dos lineamientos:

#### **a. Reconocer a los jóvenes como sujetos de derechos partícipes de la política pública**

##### ***Reconocimiento de un sistema educativo regular expulsor***

Los jóvenes provienen de entornos educativos que propician su deserción y expulsión educativa debido a que configuran sistemas que discriminan la condición socio-económica, el origen cultural, nacionalidad, la situación de salud o la diversidad sexo-genérica de los estudiantes (GIPE-Ceal, 2020). Esto último refuerza la desigualdad social presente en la región, en los cuales la deserción y expulsión ha estado identificada tanto a factores endógenos y exógenos del sistema educativo (Román, 2013).

##### ***Identificación de la diversidad de los jóvenes y sus efectos en la igualdad***

Prevalece una visión adultocéntrica de los jóvenes, que ha caracterizado un paradigma con que se considera a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con base en criterios etéreos



(Krauskopf, 2000). La diversidad de los jóvenes requiere ser reconocida como una pluralidad, en la cual conviven diversas juventudes y, bajo la cual, desafía la concepción homogeneizadora aún imperante en los sistemas educativos. Esto plantea la construcción de una diversidad educativa para ofrecer una igualdad de oportunidades a los estudiantes (Vogliotti, 2012).

### ***El protagonismo y la capacidad de agencia-resistencia de los jóvenes***

En línea con una concepción que identifique el adultocentrismo y sus impactos, la visión de juventudes implica a sujetos de derechos con una actoría política que debe ser considerada fundamental en agenda de las políticas educativas. Esto implica que tal reconocimiento no esté solo ubicado en instrumentos de protección, sino que derive en la convivencia educativa (Chacón y García, 2021). En el reconocimiento de la capacidad de agencia y en un contexto de la alteridad deben identificarse aquellas prácticas de resistencia en las que la diversidad de jóvenes se va construyendo, a pesar de los contextos educativos expulsivos o de discriminación.

### ***El derecho a la educación de los jóvenes en la EPJA***

Una concepción de derechos implica no solo que se oriente a una reinserción escolar de los jóvenes, sino a que se presenten las condiciones necesarias para su ejercicio en un ambiente que propicie el desarrollo de sus capacidades. Tomasevski (2004) menciona que los Estados presentan obligaciones en el derecho a la educación, identificando los elementos esenciales de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. En este punto, requiere que tales condiciones sean trabajadas por el conjunto de los sistemas educativos, que posibiliten identificar las diversidades de los estudiantes, los obstáculos que impiden la permanencia y



ejercicio de este derecho y, sobre todo, las estrategias compensatorias que desarrollan los sistemas educativos respecto al rezago escolar.

### ***El reconocimiento de otros derechos conexos***

En base a la interdependencia de los derechos humanos, resulta necesario identificar otros derechos que están en juego en la vida de los jóvenes, que plantean diferencias respecto a adultos. Aquí se identifica el derecho a la alimentación, al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la salud, al trabajo digno, a un ambiente libre de violencia, a los derechos culturales, entre otros. Esto desafía a aquellos sistemas educativos que refuerzan el paradigma adultocéntrico de habilitación de los jóvenes a las demandas de adultos, por lo general, laborales.

### **b. Lineamientos para institucionalizar la EPJA como una política pública con enfoque de derechos**

La institucionalización de la EPJA es imprescindible en miras a movilizar actores que articulen esfuerzos para poner en marcha programas de calidad para los y las jóvenes que demandan herramientas de alfabetización o que presentan una educación inconclusa de forma que garantice el derecho a una vida digna. Esta institucionalización debe ser protagonizada por los Estados, que activarían la identificación de diversos actores para promover una política pública educativa de la EPJA. Como se señaló en el lineamiento anterior, los jóvenes requieren ser partícipes del diseño, discusión, implementación y evaluación de esta política educativa.

Los jóvenes que acceden a la EPJA no solo presentan necesidades académicas, sino también unas condiciones socioeconómicas que han venido dificultando su acceso o permanencia en la educación formal y que puede repercutir en el acceso al empleo formal. Es así como la EPJA no puede ser ejecutada en un plano secundario respecto de la



educación formal, sino que requiere de un presupuesto específico y de personal capacitado para atender las necesidades de los jóvenes, así como de programas de estudios, materiales e instalaciones que respondan al contexto de quienes participen.

En esta línea, Ulloa, Ciuchán y Picón (2020) describen que las buenas prácticas e innovaciones de la EPJA en América Latina y el Caribe deben contar con una estrategia de sostenibilidad socio-institucional y financiera que viabilice su continuidad en programas con visión de futuro, que sean intersectoriales (Rodríguez, 2010), en alianzas público-privadas, asumiendo un enfoque de derechos, interculturalidad crítica, el diálogo de saberes y el reconocimiento a la diversidad. En esta misma línea, Picón (2018) señala que la política pública en la EPJA necesita construir una red de beneficios atractiva al financiamiento, que convierta los programas en espacios de lucha contra la desigualdad social e impacte de forma positiva a toda la sociedad (Palomares, 2013).

#### 4. Propuestas de política

En respuesta a los lineamientos previos, se mencionan propuestas de acciones para el reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derecho que participan en la política educativa de la EPJA:

- Generar diagnósticos actualizados sobre los factores que están interviniendo en el abandono escolar de jóvenes de sistemas educativos formales.
- Realizar una actualización de las necesidades y requerimientos de cada joven que está incorporado a EPJA.
- Propiciar asambleas y encuentros permanentes entre el Estado, actores de sociedad civil y, con especial protagonismo, de jóvenes que están incorporados a EPJA.



- Reconocer que la diversidad de juventudes sea considerada en el diseño, ejecución y evaluación de la política pública de EPJA.
- Vincular la EPJA a iniciativas de trabajo digno y a otros derechos humanos.

A continuación, se mencionan algunas propuestas para la construcción de políticas públicas sobre la EPJA con enfoque de derechos humanos:

- Institucionalizar la EPJA a nivel de Ministerio de Educación, como ente que propiciará la articulación con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.
- Planificar redes de beneficios para la incorporación de actores de la sociedad civil, como el sector empresarial y académico, por medio de incentivos de excepción tributaria.
- Priorizar la asignación presupuestaria de los Estados para la EPJA con la finalidad de brindar un capital humano capacitado y materiales e instalaciones físicas y virtuales adecuadas.
- Diseñar y ejecutar un marco legal o normativo nacional e internacional que garantice la continuidad de los programas de EPJA a largo plazo.

En síntesis, se refuerzan los planteamientos de Campero de generar y consolidar “políticas integrales, incluyentes (intersectoriales e interdisciplinarias) desde un enfoque de derechos humanos, en el que la educación sea holística e integral” (Campero, 2018, p. 24). Las recientes advertencias del Grupo de Incidencia en Política Educativa de Ceaal hacen un llamado a incorporar en lo inmediato cambios en la EPJA, que la fortalezca como espacios de sentidos y contrahegemónicos (GIPE-Ceaal, 2020), a la vez de convivencia y encuentros reparadores ante previas dinámicas vulneradoras de derechos en los jóvenes.

*Institucionalizar la Educación para Personas Jóvenes y Adultas a nivel de Ministerio de Educación, como ente que propiciará la articulación con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.*





## 5. Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Santiago: Cepal.
- Campero, C. (2018). Por qué es importante la educación de personas jóvenes y adultas en Latinoamérica, y cómo su limitada prioridad en las agendas debilita su impacto. *Educación Adultos y Desarrollo*, 85, 22-25.
- Céspedes, N. (2013). El derecho a la educación de personas jóvenes y adultas. *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, 40, 1-20.
- Chacón, M., y García, B. (2021). Resistencia de la escuela al reconocimiento de los derechos de los estudiantes. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 19(2), 1-21.
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación [Clade] (2019). *Educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: desafíos para un Financiamiento justo*. Sao Paulo: Clade.
- Crespo, N. (2010). *Teleducación en Ecuador, un proyecto para disminuir el rezago escolar de jóvenes y adultos* (tesis de grado). Quito: Universidad San Francisco de Quito.
- Di Pierro, M. (2008). Notas sobre la trayectoria reciente de la educación de personas jóvenes y adultas en Latinoamérica y el Caribe. *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Informe regional* (pp. 111-125).
- Grupo de Incidencia en Políticas Educativas con Personas Jóvenes y Adultas [GIPE] (2018). *La sociedad civil por la promoción y defensa del derecho a la educación con las personas jóvenes y adultas. Propuesta de agenda a las coaliciones políticas y candidatos*. Ciudad de México: GIPE.
- Grupo de Incidencia en Políticas Educativas con Personas Jóvenes y Adultas [GIPE] y Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe [Ceaal] (2020). *La Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) en América Latina y el Caribe durante la pandemia por la Covid-19*. GIPE-Ceaal.



- Krauskopf, D. (2000). *La construcción de políticas de juventud en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Palomares, A. (2013). *Análisis de la experiencia del programa Jóvenes en acción en Bogotá, como alternativa para romper el círculo de la pobreza a través de la alianza empresa-Estado-universidad durante el período 2003 a 2007*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Picón, C. (2018). *La situación de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas en América Latina y el Caribe y la agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*. Perú: DVV Internacional.
- Posada, J., y Gómez, B. (2017). *Encuentro de estudiantes de Educación de Personas Jóvenes y Adultas-EPJA*. Bogotá: Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación.
- Rodríguez, E. (2010). *Políticas públicas de juventud en América Latina. Avances concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud*. Santiago: Unesco.
- Román, M. (2013). Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: una mirada en conjunto. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(2), 34-59.
- Tomasevski, K. (2004). *El derecho a la educación. Informe de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas*. Edición Plataforma colombiana de derechos humanos.
- Ulloa, H., Ciuchán, L., y Picón, C. (2021). Proyectando la educación de jóvenes y adultos hacia la identidad cultural, territorial y nacional. Planes y programas de intervención para la gestión de la EPJA en el país y la región. En M. Rodríguez (comp.), *Aportes desde el contexto ecuatoriano sobre la educación de jóvenes y adultos, un aprendizaje a lo largo de la vida* (pp. 179- 194). Azogues: Editorial UNAE.
- Vogliotti, A. (2012). La enseñanza en la escuela: entre la igualdad y la diversidad. Un enfoque desde la Pedagogía de la política cultural. *Praxis educativa* 11(11), 84-94.

## Territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales: oportunidades de políticas públicas eficaces frente a la crisis climática<sup>1</sup>

Nicoletta Marinelli<sup>2</sup>

### 1. Objetivos

- Proponer una ruta de política pública para apoyar la protección y sostén de bosques y territorios conservados por pueblos indígenas y comunidades locales.
- Conseguir que políticas públicas globales reconozcan e incentiven formas de vida de pueblos indígenas y comunidades que habitan bosques y territorios que —en la medida que se distancian de formas de producción y consumo del mundo industrializado— tienen la potencialidad de proteger el medio ambiente, prevenir y mitigar los efectos de la crisis climática.
- Mostrar que el apropiado redireccionamiento de la asistencia financiera global podría ofrecer resultados positivos en la protección de bosques y territorios conservados.

### 2. Problematicación

La pandemia del covid-19 ha subrayado los vínculos entre la salud humana y la del planeta y, a la vez, ha puesto en manifiesto las

- 
- 1 RRI , Rainforest Foundation, Survival y el consorcio Ticca, del cual Fundación Aldea es parte, emplean la grafía Pueblos Indígenas (en mayúsculas). Aun cuando su intención es enfatizar una entidad geográfica autónoma y con gobierno propio, la norma lingüística del idioma español es clara al respecto y determina que se trata de nombres comunes y que como tal se los escribe en minúsculas (nota de redacción).
  - 2 Investigadora en temas de comunicación. Consultora de la Fundación Aldea en áreas de género y medioambiente.



inequidades estructurales que persisten a escalas locales y globales. El año 2021 verá dos cumbres de relevancia para la salud del planeta: la “Convención sobre la Diversidad Biológica” (CBD), en octubre en Kunming, China, y la “Convención Marco sobre el Cambio Climático”, en noviembre en Glasgow, Escocia. Se trata de dos encuentros clave que podrían convertirse en oportunidades para definir políticas globales transformadoras. En 2010, las Partes del CDB acordaron veinte metas para el 2020. Este plan fracasó por completo, pues ninguna de las metas se cumplió por completo y solo seis se ejecutaron de modo parcial. Ahora, la puesta en juego no podría ser más alta: un millón de especies se enfrentan a la extinción (IPBES, 2019) y son urgentes políticas que garanticen un planeta seguro y saludable para el presente y el futuro de todos y todas.

*Una muy significativa oportunidad de respuesta es apoyar bosques y territorios, en particular aquellos conservados por pueblos indígenas y comunidades locales, debido a estructuras y prácticas existentes que permitirían construir alternativas posibles de convivencia sostenible*

Frente a la crisis climática y a la pérdida de biodiversidad, una muy significativa oportunidad de respuesta es apoyar bosques y territorios, en particular aquellos conservados por pueblos indígenas y comunidades locales, debido a estructuras y prácticas existentes que permitirían construir alternativas posibles de convivencia sostenible. El estudio global “Territorios de vida: Informe 2021” estima que los pueblos indígenas y las comunidades locales poseen de facto al menos el 50 % de las tierras del mundo (Consorcio Ticca, 2021). A pesar de que solo una fracción de los derechos sobre sus tierras haya sido reconocida de manera formal, los pueblos indígenas y comunidades locales son custodios de ecosistemas esenciales para la salud del planeta, tanto dentro de áreas protegidas, como en territorios ubicados fuera de ellas.

Lejos de esencialismos, sus sistemas de gobierno y sus formas de vida, cobijados por una relación orgánica con el territorio, hacen posible la conservación de especies amenazadas, la provisión de agua y aire, la mitigación de los impactos negativos del cambio climático a escala local y global. En Latinoamérica y el Caribe, estudios geográficos



muestran que entre 330 y 380 millones de hectáreas de bosques son gestionados por pueblos indígenas (Fa *et al.*, 2020), en las que se alberga más de la octava parte de todo el carbono de los bosques tropicales. Asimismo, en territorios indígenas se ubica el 45 % de las áreas silvestres de toda la cuenca amazónica. Según recoge un informe FAO, la tasa de deforestación y el riesgo de incendios son más bajos en los territorios de pueblos indígenas, incluso en comparación con las áreas protegidas estatales (FAO y Filac, 2021).

A pesar de esta nada desdeñable contribución para la salud del planeta, los pueblos indígenas y las comunidades locales alrededor del mundo no reciben un adecuado apoyo político, que asegure el respeto de sus derechos humanos y colectivos, sus autonomías y la autodeterminación de sus sistemas de gobernanza. Menos del 1 % de la asistencia financiera global de los últimos diez años para temas vinculados al cambio climático apoya a la gestión de bosques por pueblos indígenas y comunidades locales (Rainforest Foundation, 2021). No solo el apoyo político y financiero es insuficiente; además, en muchos casos, estos pueblos enfrentan, en la práctica y sin recursos, al sistema industrial y extractivo, que destruye sus territorios y amenaza sus formas de vida, son víctimas de represalias y violencia. A menudo, los Gobiernos han expulsado con violencia a los pueblos indígenas y las comunidades locales de sus territorios ancestrales, en los que habitan y los conservan, lo que ha permitido y propiciado violaciones a sus derechos humanos. Según Global Witness (2020), eran indígenas el 40 % de personas defensoras ambientales que fueron asesinadas en 2019 en el mundo.



### 3. Lineamientos de acción

#### a. Conveniencia de asistir áreas bajo la protección de pueblos indígenas y comunidades

##### *¿Qué conservan y por qué conservan los pueblos indígenas y las comunidades locales?*

Según el reporte “Territorios de vida: Informe 2021”, los pueblos indígenas y las comunidades locales conservan el 22 % de las áreas consideradas clave para la biodiversidad del planeta (Consortio Ticca, 2021). Se trata de una extensión mucho mayor que la de las áreas protegidas de los Estados, que en su totalidad cubren menos del 14 % del territorio mundial. Datos a escala planetaria muestran que el 33 % de los bosques intactos se encuentra en territorios indígenas y de comunidades locales, lo que hace que estas áreas sean cruciales para la acción de mitigación necesaria para evitar un cambio climático catastrófico. En otros términos, los pueblos y comunidades, en contextos diversos, gobiernan o administran, al menos, un tercio de las áreas claves para prevenir las emisiones de CO<sup>2</sup> y la pérdida de biodiversidad.

*Los pueblos indígenas y las comunidades locales podrían ser custodios eficaces de la biodiversidad y de los ecosistemas debido a su propia identidad y cultura y por su capacidad de gobernanza de los territorios que habitan.*

Es importante resaltar que los pueblos indígenas y las comunidades locales podrían ser custodios eficaces de la biodiversidad y de los ecosistemas debido a su propia identidad y cultura (que teje profundas relaciones con el territorio) y por su capacidad de gobernanza de los territorios que habitan. Ellos coexisten con el bosque, con seres naturales y espirituales y, de esta manera, construyen un patrimonio cultural inconmensurable.

##### ***Situación de Ecuador en el mundo***

La realidad de Ecuador supera incluso las cifras globales. Se estima que por lo menos el 40 % del territorio ecuatoriano (cerca de 104 059,1km<sup>2</sup>) corresponde a territorios de



pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montuvas. Se trata de territorios saludables y conservados. Por ejemplo, la nacionalidad achuar mantiene el 95 % de su selva en buen estado de conservación. Una parte de sus territorios se traslapan con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que cubre cerca del 20 % de la superficie terrestre (continental e insular) del país. Alrededor del 16,4 % del SNAP se superpone a los territorios indígenas. A la vez, más del 60 % de los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas están concesionados a actividades mineras y petroleras, lo que ocurre en detrimento de las posibilidades de estos pueblos y comunidades de desplegar sus formas de vida sin la distorsión de dinámicas extractivas.

### **¿Con cuáles beneficios y qué dificultades?**

La transformación de las prácticas de consumo, el uso de energías con frecuencia contaminantes, la producción y la “necesidad” de seguir produciendo son prácticas que se desmantelan con mucha dificultad e incluso el cambio más profundo, como conseguir emisiones cero de carbono en la siguiente década, serán insuficientes para evitar que la crisis climática se agrave en el más corto plazo. Es poco probable que se cumplan las metas mundiales de clima y biodiversidad sin la conservación de los sistemas forestales que aún permanecen libres de agricultura intensiva e industrial extensiva. Los sistemas forestales intactos pueden proporcionar más del 30 % de la acción de mitigación necesaria para el 2050 para mantener el calentamiento global debajo de los 2 grados centígrados (Griscom *et al.* 2017), umbral que podría evitar un cambio climático catastrófico (IPCC, 2018).

Por otro lado, en términos generales, las prácticas de pueblos indígenas y comunidades tienen un impacto ambiental menor. A escala global, las tasas de pérdida de áreas forestales intactas han sido más bajas en las tierras de los pueblos indígenas que en otras tierras (Fa *et al.*, 2020), aunque estos bosques todavía son vulnerables a la tala y otras



amenazas. A pesar de que muchos pueblos indígenas y comunidades locales deciden conservar sus territorios, una gran cantidad de estas áreas están bajo la presión del desarrollo intensivo. La pérdida de extensiones de bosques en territorios indígenas o comunitarios se realiza con frecuencia sin su consentimiento; más bien, se debe a la falta de reconocimiento de sus derechos. La inseguridad en la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y comunidades rurales es un factor subyacente de la deforestación (RRI, 2016). Estudios demuestran que los incendios forestales son menos graves en territorios controlados por pueblos indígenas que en aquellos que se encuentran bajo otras gestiones (Mistry, Bilbao, Berardi, 2016).

Las estrategias que miran a la conservación de ecosistemas de bosques deben considerar a los pueblos indígenas como sus aliados fundamentales. En Ecuador, las estrategias del SNAP se superponen a los territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas (Consortio Ticca, 2021) y, con frecuencia, las políticas de conservación entran en tensión con las prácticas culturales de los pueblos que allí habitan y que sostienen los valores de conservación que estas áreas buscan proteger. Los estudios de caso en diferentes países de mundo del informe del Consortio Ticca (2021) sugieren que, en estas áreas solapadas, los marcos legislativos nacionales de la conservación deben incluir acuerdos sobre los derechos de gestión y utilización consuetudinarias de los recursos naturales por parte de los pueblos y comunidades, basados en el reconocimiento y garantía de la gobernanza comunitaria y de los derechos territoriales.

El fortalecimiento de los sistemas propios de gobernanza en los territorios es un mecanismo importante para lograr los objetivos globales de reducción de las emisiones. Por ejemplo, la gobernanza indígena de la selva amazónica en Ecuador, Brasil, Colombia y Bolivia se correlaciona con la reducción de la deforestación y, en consecuencia, la reducción de las emisiones de carbono de los bosques (Blackman





& Veit, 2018). En el Congreso Mundial de la Naturaleza de Marsella, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica), junto con organizaciones de la sociedad civil, ha presentado y ha visto aprobada una ambiciosa moción que apuesta por una protección más amplia de la zona amazónica: la declaración Amazonía Verde: 80x25. La propuesta pide que para 2025, el 80 % de la cuenca amazónica esté protegida.

### **b. En términos prácticos, ¿qué acciones pueden desplegar los Gobiernos globalizados?**

Los Gobiernos y donantes internacionales deben buscar formas más eficientes y directas de apoyo a la tenencia de la tierra y la gestión forestal por parte de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Según Rainforest Foundation (2021), una gran parte de los fondos disponibles se queda atascada en los bancos de desarrollo. Son pocos los Gobiernos donantes que dan prioridad a la gestión forestal de los pueblos indígenas y las comunidades locales como parte de su ayuda para el desarrollo. La solución es un apoyo financiero más directo, por ejemplo, por medio de redes o federaciones como AMPB (Alianza Mesoamericana para los Pueblos y Bosques), Coica y AMAN (Indigenous People Alliance of Archipelago), de Indonesia. Cuando no sea posible, el incremento financiero se puede canalizar con eficacia mediante asociaciones con organizaciones que tienen un historial de sólidas relaciones con los pueblos indígenas y las comunidades locales. En esta línea, los mecanismos multilaterales de financiación podrían mejorarse si promovieran espacios para la autoselección de representantes de pueblos indígenas y comunidades locales frente a sus programas. De forma paralela, el constante fortalecimiento de capacidades de gestión y apoyo administrativo deben ser parte de los planes de los gobiernos donantes.

El incremento de la financiación favorecería, entre otros aspectos, una de las condiciones clave para hacer efectiva la



conservación por pueblos indígenas y comunidades locales: el reconocimiento y legalización de la tenencia de sus tierras. La iniciativa Rights and Resources (RRI) ha identificado 24 países listos para implementar proyectos de reforma de la tenencia de tierras forestales a escala nacional o subnacional. Según sus estimaciones, estos proyectos requieren de cerca de 8 mil millones de dólares para el mapeo, delimitación y titulación de tierras indígenas y comunitarias.

Para que esto ocurra, los Gobiernos deben además garantizar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales. Todas las iniciativas de conservación, como las áreas protegidas estatales, deben reconocer y respetar la tenencia territorial, así como los derechos de uso y gestión de los pueblos indígenas y las comunidades locales sobre sus tierras, incluido el derecho al consentimiento, libre, previo e informado frente a cualquier acción que les afecte. Los pueblos indígenas y comunidades locales deben poder tener acceso a mecanismos independientes de denuncia de las violaciones, de prevención y reparación de ellas. Por último, frente a la expansión de la lógica destructiva del capitalismo, para una conservación efectiva de la naturaleza, los Gobiernos globalizados deben ser capaces de garantizar los derechos de quienes custodian en la actualidad el 80 % de la biodiversidad mundial (Consortio Ticca, 2021).

*Ampliar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y a las comunidades locales, para legalizar y titularizar sus tierras y territorios colectivos, fortalecer sus sistemas autodeterminados de gobernanza y mantener sus culturas y formas de vida según sus propios criterios.*

#### 4. Propuestas de política

- Reconocer y respetar el papel insustituible de los pueblos indígenas y las comunidades locales para el mantenimiento de ecosistemas saludables, basado en las relaciones culturales y espirituales con sus territorios, como en los sistemas de gobierno propio. Los compromisos para la presentación de informes periódicos sobre el progreso de los países en términos de reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas deben hacerse realidad.
- Ampliar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y a las comunidades locales, para legalizar y titularizar sus



tierras y territorios colectivos, fortalecer sus sistemas autodeterminados de gobernanza y mantener sus culturas y formas de vida según sus propios criterios. Esto es posible mediante reformas en los sistemas jurídicos y políticos nacionales, así como también en los sistemas financieros y económicos internacionales.

- Incorporar y defender los derechos humanos en todas las políticas, leyes, instituciones, programas y procesos de toma de decisiones que afecten a los pueblos indígenas y a las comunidades locales, tanto a nivel internacional como local. Un mecanismo global de seguimiento y reclamación de la conservación proporcionaría un registro de progreso preciso e independiente y proporcionaría un incentivo para la acción (Makagon, 2014).
- Detener a los responsables de la pérdida de la biodiversidad y el colapso climático y frenar las amenazas y la violencia ejercida contra los pueblos y las comunidades que están defendiendo nuestro planeta.
- Desarrollar el financiamiento basado en los derechos humanos como una herramienta clave para la ejecución equitativa y efectiva de los compromisos mundiales, incluido el relacionado a la biodiversidad, el clima y el desarrollo sostenible.

## 5. Referencias bibliográficas

- Blackman, A., & Veit, P. (2018). Titled Amazon Indigenous Communities Cut Forest Carbon Emissions. *Ecological Economics*, 153, 56-67. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.06.016>.
- Consorcio Ticca (2021). Territorios de vida: Informe 2021. Consorcio Ticca. Recuperado de [report.territoriesofflife.org](http://report.territoriesofflife.org).
- Fa *et al.* (2020). Importance of Indigenous Peoples' Land for the Conservation of Intact Forest Landscapes. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 18(3), 135-140. Recuperado de [http://ecotope.org/people/ellis/papers/fa\\_2020.pdf](http://ecotope.org/people/ellis/papers/fa_2020.pdf)



- FAO y Filac (2021). Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe. Santiago: FAO.
- Griscom, B. *et al.* (2017). Natural climate solutions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114 (44), 11645-11650.
- IPCC (2018). Summary for policymakers. *Global warming of 1.5 °C*. Geneva: IPCC.
- IPBES (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (E. Brondizio, S. Diaz & J. Settele [Eds.]). Bonn: IPBES Secretariat.
- Makagon, J. (2014). Human Rights Standards for Conservation: an analysis of responsibilities, rights and redress for just conservation. IIED Report.
- Mistry, J., Bilbao, B. & Berardi, A. (2016). Community owned solutions for fire management in tropical ecosystems: case studies from Indigenous communities of South America. *Philosophical transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological sciences*, 371(1696), 20150174. <https://doi.org/10.1098/rstb.2015.0174>.
- Rainforest Foundation Norway (2021). Falling short: Donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020). Rainforest Foundation Norway: Oslo.
- RRI (2016). Toward a global baseline of carbon storage in collective lands: an updated analysis of Indigenous peoples' and local communities' contributions to climate change mitigation. Washington, D.C.: RRI.

## Políticas para la implementación del Acuerdo de Escazú en los GAD

Daniel Villamar<sup>1</sup>

### 1. Objetivos

- Exponer los puntos más relevantes del Acuerdo de Escazú y brindar mayor claridad respecto de cómo implementar los principios de este instrumento internacional de manera directa a escala subnacional.
- Exponer las potenciales acciones que pueden desarrollar los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y subrayar las herramientas constitucionales que permitirían implementar los acuerdos. Señalar que el Código del Ambiente (art. 9, núm. 6) reconoce el principio de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental.

### 2. Problematicación

El acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, también llamado “Acuerdo de Escazú”, es un instrumento internacional que busca superar las desigualdades y la discriminación, con el fin de garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano; entró en vigor el Día de la Tierra (22 de abril de 2021) con un total de 12 ratificaciones. Fue adoptado por Ecuador en 2018 y ratificado el 21 de mayo de 2020. El Acuerdo de Escazú es vinculante y, al tratarse de un instrumento internacional de derechos humanos, según el artículo 424 de la Constitución, el Acuerdo de Escazú podría aplicarse por encima de cualquier otro instrumento

---

<sup>1</sup> Coordinador de Local Conference of Youth.



jurídico en el momento en que los derechos contemplados en este sean más favorables que los contemplados por la legislación local.

La relación entre los acuerdos y normativas internacionales frente a las estructuras legales de cada Estado es compleja. A menudo, las prerrogativas, responsabilidades o derechos se traslapan; los Estados han convenido incorporarse al fuero de ciertos tribunales internacionales, mientras que otros procesos legales pueden ser vistos como amenazas a la soberanía. Para comprender mejor cómo aplicar los principios del Acuerdo de Escazú a escala subnacional, es necesario delimitar alcances según las competencias de cada GAD. El proceso de descentralización del Estado es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno central a los distintos GAD (provinciales, municipales y parroquiales) (Secretaría Nacional de Planificación, s/f). Este proceso de descentralización es coordinado por el Consejo Nacional de Competencias (CNC), órgano encargado de la regulación, planificación, coordinación, gestión y control de la asignación y transferencia de las competencias a los GAD, atribuciones otorgadas en el artículo 119 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad).

El Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (Maate) otorgó las funciones de regularización, control y seguimiento ambiental a los GAD provinciales y municipales de Quito, Guayaquil y Cuenca, en función de sus arts. 1 y 2 de su resolución No. 281, la cual dispone además que las entidades municipales deben coordinar con el Gobierno central y los GAD provinciales el ejercicio adecuado de su competencia de gestión ambiental en su planificación, regulación, control y gestión local de las atribuciones otorgadas por los arts.17 y 18 de la resolución No. 0005-CNC-2014. Por último, los GAD parroquiales tienen las atribuciones

*A menudo, las prerrogativas, responsabilidades o derechos se traslapan; los Estados han convenido incorporarse al fuero de ciertos tribunales internacionales, mientras que otros procesos legales pueden ser vistos como amenazas a la soberanía*



contempladas en los arts. 21 y 22 de la misma resolución, en coordinación con los demás niveles de gobierno para el adecuado ejercicio de sus competencias.

Por otra parte, es importante mencionar que existe una Mesa Interinstitucional de Democracia Ambiental para la implementación del Acuerdo de Escazú en Ecuador, impulsado por el Maate, la Universidad de los Hemisferios y el Programa Ecuador SinCero de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ). Esta mesa busca generar condiciones habilitantes para la implementación del Acuerdo de Escazú en Ecuador, con la participación de actores gubernamentales, de la sociedad civil y de la academia. Al momento, esta mesa está en proceso de creación, por lo que se esperan sus resultados al mediano y largo plazo.

### 3. Lineamientos de acción

Los GAD pueden avanzar en la aplicación de los principios del Acuerdo de Escazú en materia de derechos de acceso a la información y a la participación pública en asuntos ambientales, en función de sus competencias. A continuación, se analizarán los posibles alcances que pueden tener las acciones de los GAD en materia de derechos de acceso a la información y a la participación en asuntos ambientales.

#### a. Acceso a la información en asuntos ambientales

Los derechos de acceso a la información en asuntos ambientales pueden ser garantizados en el ámbito de las competencias de los GAD. En seguida se detallan las consideraciones del Acuerdo de Escazú en la materia.

El Acuerdo de Escazú, en su art. 2, literal c, define a la información ambiental como aquella “relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la

*Los GAD pueden avanzar en la aplicación de los principios del Acuerdo de Escazú en materia de derechos de acceso a la información y a la participación pública en asuntos ambientales, en función de sus competencias.*



relacionada con la protección y la gestión ambientales”. También delimita el público que puede acceder a esta información en el literal d, del mismo artículo: “una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte”. En su literal e define a quienes están en situación de vulnerabilidad como “aquellas personas o grupos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso reconocidos en el presente Acuerdo, por las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales”. Es relevante enumerar los principios para la implementación del Acuerdo de Escazú, recogidos por su art. 3: a) igualdad y principio de no discriminación; b) transparencia y principio de rendición de cuentas; c) no regresión y principio de progresividad; d) buena fe; e) preventivo; f) precautorio; g) equidad intergeneracional; h) máxima publicidad; i) soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; j) igualdad soberana de los Estados; y k) pro persona.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lotaip) dispone que la información pública debe regirse bajo los principios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas, para lo cual establece la adopción de medidas para organizar, clasificar y manejar la información que den cuenta de la gestión pública. También reconoce la importancia de la democratización y el estado de derecho por medio de un genuino y legítimo acceso a la información pública, además de facilitar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general y su fiscalización. Además, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana dispone, en su art. 98, que los “actos de la Administración pública están sujetos a los principios de transparencia y publicidad” y que “las servidoras y los servidores públicos son responsables de sus acciones y





omisiones durante el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Constitución y la ley”.

En este sentido, el Acuerdo de Escazú establece con claridad en su art. 5 que se “deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad” lo que implica: a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita; b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y c) ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.

El Acuerdo de Escazú dispone además que “Cada Parte facilitará el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones”, y que “cada Parte garantizará que dichas personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta”.

En materia de generación y divulgación ambiental, según el artículo 6 del Acuerdo de Escazú, los GAD tienen la mayor oportunidad de acción, ya que implica que las autoridades competentes:

- Generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen de forma periódica esta información y alienten la desagregación y



descentralización de la información ambiental a escala subnacional y local. Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado.

- Procurarán, en la medida de lo posible, que la información ambiental sea reutilizable, procesable y esté disponible en formatos accesibles, y que no existan restricciones para su reproducción o uso, de conformidad con la legislación nacional.
- Garantizar que los sistemas de información ambiental se encuentren organizados de forma debida, sean accesibles para todas las personas y estén disponibles de forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados, cuando corresponda.

### **b. Participación ciudadana en asuntos ambientales**

En la legislación ecuatoriana, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana dispone, en su art. 82, que la Consulta Ambiental a la Comunidad debe proceder toda vez que una “decisión o autorización estatal (...) pueda afectar al ambiente (...), para lo cual se informará amplia y oportunamente”. Además, dispone que el sujeto consultante será el Estado. El Acuerdo de Escazú contempla también otros casos de participación en asuntos ambientales de interés público, como “el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente” (núm. 3).

La Ley Orgánica de Participación Ciudadana ampara este derecho de participación en los procesos de planificación, de manera especial en su art. 64, que reconoce la participación local con la finalidad de “elaborar planes y políticas locales”, de “mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo”, de “elaborar presupuestos participativos de los gobiernos autónomos descentralizados”, de “fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control



social” y de “promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación”.

#### 4. Propuestas de política

##### a. Acceso a la información

Las disposiciones del marco normativo nacional y del Acuerdo de Escazú implican la generación, recopilación y puesta a disposición del público de la información relevante para el público, por lo que todos estos procesos deben estar centrados en las necesidades y requerimientos de la ciudadanía. Esto implica que la información debe ser contextualizada al público, en los formatos que sean más accesibles para este, sin restricciones para su reproducción o uso, bajo la ley nacional, y contar con sistemas de información ambiental organizados, accesibles para todas las personas y que estén disponibles de manera informática y georreferenciada. El desarrollo de plataformas de datos abiertos tiene el potencial de atender a todos estos criterios, y es una de las acciones más importantes que pueden desarrollar los GAD al momento de implementar los principios y disposiciones del Acuerdo de Escazú. Estas acciones se deben desarrollar en coordinación interinstitucional, de manera especial con la Autoridad Ambiental Nacional y el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA).

También se deben garantizar los derechos de acceso de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, sobre todo en el momento en que la información en cuestión les afecte, mediante la divulgación de la información en los diversos idiomas que sean requeridos y por medio de la elaboración de formatos alternativos comprensibles para dichos grupos, por medio de los canales de comunicación adecuados. Esto puede ser en los mismos portales de datos abiertos o en otros mecanismos que se consideren oportunos para que la información llegue de manera oportuna a estos grupos.



En el caso de amenazas inminentes a la salud pública o al medioambiente, la divulgación de alertas tempranas debe darse de forma inmediata y efectiva, de tal manera que se pueda prevenir o limitar eventuales daños.

### **b. Participación ciudadana en asuntos ambientales**

Para garantizar el derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales a nivel de GAD provinciales, cantonales o parroquiales rurales, en el ámbito de sus competencias, se debe garantizar en primer lugar el derecho de acceso a la información, divulgada de manera amplia y oportuna. Estas acciones pueden basarse en las acciones propuestas en el punto anterior de “acceso a la información”.

Por otra parte, se debe informar de manera oportuna a la población afectada en grado potencial por un plan, política o iniciativa del gobierno autónomo descentralizado, en el ámbito de sus competencias, y ser convocada también de forma oportuna para que puedan ejercer de manera libre y sin restricciones o barreras su derecho a la participación ciudadana en procesos de toma de decisión en asuntos ambientales.

Por otra parte, es importante destacar que los sectores estratégicos o aquellos que exceden el ámbito de sus competencias no son responsabilidad de los GAD provinciales, cantonales o parroquiales. Sin embargo, se puede promover un tutelaje del cumplimiento de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, en el momento en que estos derechos hayan sido vulnerados, presentando una acción de protección que permita resguardar y proteger los derechos ambientales de la población afectada en grado potencial. Se puede destacar el Caso Los Cedros como un ejemplo exitoso de cómo una autoridad local puede interponer una acción de protección en asuntos ambientales.<sup>2</sup>

*Para garantizar el derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales a nivel de los GAD, en el ámbito de sus competencias, se debe garantizar el derecho de acceso a la información, divulgada de manera amplia y oportuna.*

<sup>2</sup> Ver más en: <https://www.derechosdelanaturaleza.org.ec/los-cedros/>; Melo, M., Espinosa, D., y Valenzuela, J. (2019).



## 5. Referencias bibliográficas

- Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.
- Asamblea Nacional (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Publicado en Registro Oficial Suplemento 303 de 19/10/2010.
- Asamblea Nacional (2017). Código Orgánico del Ambiente. Publicado en Registro Oficial Suplemento 983 de 12/4/2017.
- Congreso Nacional (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 24 publicada en el Registro Oficial Suplemento 337 de 18/5/2004.
- Congreso Nacional (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 24 publicada en el Registro Oficial Suplemento 337 de 18/5/2004.
- Resolución No. 0005-CNC-2014 del Consejo Nacional de Competencias.
- Resolución No. 281 del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
- Melo, M., Espinosa, D., y Valenzuela, J. (2019). El Acuerdo de Escazú y su impacto en el ordenamiento jurídico vigente en Ecuador. Recuperado de <https://america-latina.hivos.org/assets/2020/11/Ratificación-Acuerdo-de-Escazú-EC.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación (n/f). Plan Nacional de Descentralización. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/>



## Políticas públicas para abordar la inequidad salarial en el mercado laboral ecuatoriano

Carolina Peña<sup>1</sup>

### 1. Objetivos

- Evidenciar que tanto por los efectos de la pandemia como por condiciones preexistentes, los últimos años revelan que ha habido un porcentaje significativo (mayor al de los hombres) de desvinculación laboral femenina.
- Exponer las causas de esa inequidad y subrayar que la misma relega a las mujeres a una situación de desventaja.
- Hacer sugerencias de política pública para que las mujeres tengan oportunidades y retribuciones laborales equitativas.

### 2. Problemática

#### a. Descenso agravado en la participación laboral por la pandemia

A pesar de los avances en materia de derechos de las mujeres, existen desigualdades estructurales que persisten e, incluso, en algunos contextos se profundizan. A finales de 2017, la participación laboral femenina en América Latina y El Caribe por primera vez fue superior al 50 %, cuando alcanzó una tasa del 50,2 % (OIT, 2018). Sin embargo, la pandemia del covid-19 generó una crisis económica y social que impactó de forma negativa en la participación laboral y en las condiciones de trabajo de las mujeres de la región, lo cual profundizó

---

1 Economista feminista de la Universidad Central del Ecuador y especialista en género, violencia y derechos humanos de la Flacso-Sede Ecuador. Es coordinadora de proyectos y estudios de género de Investoria Foundation y fundadora de Warmi.



*La pandemia del covid-19 generó una crisis económica y social que impactó de forma negativa en la participación laboral y en las condiciones de trabajo de las mujeres de la región, lo cual profundizó las desigualdades*

las desigualdades. El retroceso dado equivale a más de una década de los logros que se habían alcanzado en cuanto a la participación laboral de las mujeres.

Según el informe sobre “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad” de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la tasa de participación laboral femenina fue del 46 % en 2020, mientras que la de los hombres fue del 69 %, lo que significó una reducción de 6 y 4,6 puntos porcentuales en relación con el 2019, de manera respectiva. El documento evidencia una gran salida en especial de mujeres de la fuerza laboral, pues la incidencia de trabajo no remunerado en el hogar menoscaba las posibilidades de encontrar empleo (Cepal, 2021).

### **b. Mayor afectación de las mujeres**

La desigualdad socioeconómica y la pobreza tiene mayor impacto en las condiciones de vida de las mujeres. La crisis del covid-19 profundiza estas circunstancias y amenaza su independencia y autonomía. El incremento de la desigualdad socioeconómica y la pobreza se evidencia con la sobre-representación de las mujeres en hogares en condiciones de pobreza, concentración de mujeres en empleos informales o incumplimiento de sus derechos laborales, aumento de la brecha de acceso a servicios financieros como créditos o tenencia de cuenta de ahorros o corriente, incremento de la brecha de analfabetismo digital, entre otras.

La división sexual del trabajo coloca a los hombres y mujeres en distintos espacios físicos y simbólicos. Los hombres realizan el trabajo considerado productivo (público), mientras que las mujeres son las encargadas del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (privado). Esta división se sostiene en un sistema patriarcal-capitalista, en el que se coloca a las mujeres en una situación de subordinación, evidenciada en todos los ámbitos. Debido a esta división





sexual del trabajo las mujeres se concentran en sectores con mayor riesgo de contratación, carreras y empleos que son menos valorados tanto en lo social como en lo económico, lo que además implica que se concentren en sectores con baja calificación y con mayor probabilidad de despido por la automatización de los procesos.

En este sentido, la brecha salarial se explica por distintos fenómenos que ocurren en el mercado laboral. De acuerdo con el Artículo 10 de la Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, la desigualdad salarial es considerada como violencia económica de género en el momento en que las mujeres perciben un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en julio de 2021, en Ecuador el ingreso laboral promedio de un hombre con empleo fue de 350,4 dólares; mientras que para una mujer con empleo fue de 248,3 dólares (INEC, 2021).

### **c. Inequidades de la división sexual del trabajo**

La división sexual del trabajo ayuda a comprender la existencia de la diferencia salarial entre hombres y mujeres. El patriarcado, como sistema de opresión sobre las mujeres, ha permitido que roles y estereotipos se desplacen al mercado laboral. Se mantiene la división de las mujeres en el espacio privado a cargo de rol reproductivo y los hombres en el espacio público con un rol productivo. De tal manera que la participación laboral femenina se ha consolidado con segmentación horizontal. Para Anker (1998), la segregación ocupacional por sexo se explica mediante tres fenómenos, que son: el capital humano, la segmentación del mercado laboral y la división sexual del trabajo.

Sobre el capital humano, el autor hace referencia a que las mujeres estaban menos cualificadas para algunas labores. En cuanto a la segmentación del trabajo, esta permitía que exista una reducción de los salarios en ocupaciones

*Las mujeres se concentran en sectores con mayor riesgo de contratación, carreras y empleos que son menos valorados tanto en lo social como en lo económico, lo que implica que se ubiquen en sectores con mayor probabilidad de despido.*



consideradas como femeninas. Por último, al hablar de la división sexual del trabajo, se refería a que las mujeres tienen una mayor responsabilidad de las actividades de cuidado de hijos (Anker, 1998). La división sexual del trabajo se refleja en la concentración de mujeres en los sectores relacionados con actividades sociales, que son una extensión del trabajo doméstico y de cuidado. La decisión de permanencia en estos empleos parece ser de libre elección, sin embargo, es necesario resaltar que estos tienen una relación directa con la reproducción sistémica de roles y estereotipos de género desde la primera infancia.

### 3. Lineamientos de acción

El problema expuesto en la sección anterior y que relega a las mujeres a un rol de cuidadoras en el espacio doméstico implica que soportan menor inversión de capital humano en comparación a los hombres. Los empleadores priorizan al capital humano masculino y en el momento en que los hombres acceden al mercado laboral se mantienen en este de forma permanente y continua, mientras que las mujeres están sujetas a ciertas interrupciones en su carrera profesional relacionadas en especial con los procesos reproductivos y de cuidado de la infancia. La pérdida de su capital humano se vincula con menores ingresos y profundiza la brecha salarial. El rol de una adecuada política pública debería abordar y suprimir los prejuicios y estigmas relacionados con ausencias por maternidad, permisos para situaciones relacionadas con los hijos que impide un justo proceso de selección por parte de los empleadores (OIT, 2016).

Según Budig y England (2001), las mujeres suelen tener preferencia por trabajos en peores condiciones porque permiten conciliar con su maternidad y tener horarios flexibles. Según una investigación, en Ecuador las mujeres que son madres en promedio tienen 10 % más de probabilidad de trabajar en el sector informal, respecto a las mujeres que no son madres. La probabilidad se incrementa en el momento



en que se analizan los rangos de edad de los hijos. Las mujeres madres de hijos menores a 6 años de edad tienen en promedio 41 % más de probabilidad de vincularse al sector informal; incluso para las madres con hijos de entre 12 y 18 años la probabilidad de trabajar en el sector informal es del 15 % (Maldonado y Peña, 2020). Por lo general, en estos trabajos no se contribuye a salud ni a pensión porque permiten flexibilidad horaria (OlarTE y Peña, 2010).

Si bien la brecha salarial también puede explicarse porque las mujeres dedican menos tiempo al trabajo considerado productivo, desde un análisis con enfoque de género se puede determinar que en realidad la carga laboral de las mujeres es mayor por las dobles y hasta triples jornadas laborales. Según datos del INEC, desde 2007 hasta 2017, las mujeres han reducido su dedicación al trabajo no remunerado pasando de 38,6 horas per cápita semanales en promedio a 31 horas per cápita semanales; sin embargo, los hombres también han reducido su dedicación al trabajo no remunerado pasando de 13,5 a 11,3 horas per cápita semanales en promedio (INEC, 2020). Es decir, las mujeres han incrementado su participación en la fuerza laboral, mientras que los hombres no han incrementado su participación en las tareas domésticas y de cuidado.

Un proceso que desmonte esta estructura desventajosa para las mujeres podría considerar inversiones efectivas en el capital humano de las mujeres para que se reposicione su trabajo frente al trabajo masculino. Es preciso que una política pública reconozca el valor intrínseco y práctico del trabajo en ámbitos domésticos; que lo articule a otros espacios laborales, es decir, que este no sea un detrimento para el trabajo en una oficina y, también, que subraye que el trabajo doméstico no remunerado no es prerrogativa de las mujeres y que en él deberían participar también los hombres.

En este sentido, es vital analizar la segregación vertical y horizontal del mercado de trabajo para comprender de



mejor manera la brecha salarial entre mujeres y hombres. La segregación vertical se la reconoce también como techo de cristal, la cual hace referencia al estancamiento de las mujeres en puestos técnicos en un nivel jerárquico medio o bajo, debido a las limitaciones para acceder a puestos más estratégicos, con mayor responsabilidad y con mejor remuneración, mientras que la segregación horizontal hace referencia a la concentración de las mujeres en ciertas ocupaciones y la participación de los hombres en otras. Así, las mujeres están concentradas en trabajos menos valorados tanto en lo económico como en lo social. Como se mencionó con anterioridad, un camino adecuado hacia una posible solución serían políticas públicas que prevengan la segregación de cualquier tipo y que ofrezcan las mismas oportunidades y retribuciones a las trabajadoras mujeres.

#### 4. Propuestas de política pública

- **Modificar el Código del Trabajo**

Este código establece la licencia de maternidad y paternidad en el país y refuerza una desigualdad en cuanto a los roles maternos/paternos: la licencia con remuneración para la madre de doce semanas y para el padre de diez días. Esta situación refuerza los roles de género, en los que la mujer es la encargada de las tareas de cuidado y del trabajo doméstico; y por otra, se refuerza el rol del padre como proveedor, debido a su reinserción inmediata, lo cual no permite que se genere corresponsabilidad en la crianza.

Se recomienda ampliar o igualar el período de licencia de paternidad para los cuidados de un/a recién nacido/a o hijo/a pequeño/a para que los hombres asuman una paternidad presente y responsable, y para que las mujeres no carguen con toda la responsabilidad, ni que tengan que posponer o renunciar a su vida profesional. La ampliación de la licencia de paternidad tendrá efectos positivos sobre la igualdad de género en el hogar y en el trabajo. Las empresas

*Esta situación refuerza los roles de género, en los que la mujer es la encargada de las tareas de cuidado y del trabajo doméstico; y por otra, se refuerza el rol del padre como proveedor, debido a su reinserción inmediata*



no verán como un gasto adicional contratar a una mujer, ya que si un hombre se convierte en padre tendrá los mismos derechos, beneficios y no será una característica exclusiva de la mujer. Además, contribuirá en los cambios de las relaciones y en la percepción de los roles de la madre como cuidadora y padre como proveedor, rompiendo los estereotipos predominantes.

- ***Intervenir en los planes de estudio y en las políticas educativas en conformidad con el mercado laboral***

La formación profesional debe estar acorde con las demandas del mercado de trabajo para evitar la sobreoferta de labores que se encuentran saturadas, poniendo mayor énfasis en las áreas más relevantes para la incorporación de más mujeres, sobre todo la formación en disciplinas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas), carreras masculinizadas en la actualidad y con salarios mayores al promedio.

- ***Considerar a la transversalización de la perspectiva de género en todas las políticas de recuperación, considerando la crisis generada por la pandemia del covid-19***

Se requiere de acciones afirmativas en las políticas fiscales, laborales, productivas, económicas y sociales, que se dirijan a proteger y promover el cumplimiento de los derechos de las mujeres. De esta manera se podrá evitar retrocesos y una mayor profundización de las desigualdades de género en el corto, mediano y largo plazo.



## 5. Referencias bibliográficas

- Anker, R. (1998). *Gender and Jobs: Sex Segregation of Occupations in the World*. Geneva: International Labour Office.
- Budig, M., & England, P. (Abril de 2001). The Wage Penalty for Motherhood. *American Sociological Association*, 66(2), 204-225.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2021). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Informe Especial COVID-19, n.º 9. Santiago: Cepal. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2021). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Indicadores laborales julio 2021. Quito: INEC. Recuperado de [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Julio-2021/202107\\_Mercado\\_Laboral.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Julio-2021/202107_Mercado_Laboral.pdf)
- \_\_\_\_ (2020). Cuentas satélite del trabajo no remunerado de los Hogares. Quito: INEC. Recuperado de [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Economicas/Cuentas\\_Satelite/Cuenca\\_satelite\\_trab\\_no\\_remun\\_2017/2\\_Presentacion\\_resultados\\_CSTNRH.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Cuentas_Satelite/Cuenca_satelite_trab_no_remun_2017/2_Presentacion_resultados_CSTNRH.pdf)
- Maldonado, J., y Peña, C. (2020). Maternidad e informalidad en el mercado laboral ecuatoriano. *Revista Valor Agregado*. Quito: Universidad De Las Américas.
- Olarte, L., y Peña, X. (2010). El efecto de la maternidad sobre los ingresos femeninos. *Revista ESPE - Ensayos Sobre Política Económica*, 28(63), 190-231. Recuperado de <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6425/espe.pdf>



Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2018). La participación laboral de las mujeres aumenta pero el camino a la igualdad aún es largo en América Latina y el Caribe. Ginebra: OIT. Recuperado de [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_619953/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_619953/lang-es/index.htm)

\_\_\_\_\_ (2016). Las mujeres en el trabajo. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_483214.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_483214.pdf)





## Formulación de políticas públicas para la prevención del embarazo adolescente

Jazmín González<sup>1</sup>

### 1. Objetivos

- Mostrar la pertinencia y la estrategia para formular e implementar políticas públicas que atiendan la prevención del embarazo, así como la educación sexual y reproductiva.
- Sugerir mecanismos para asignar un presupuesto adecuado para la correcta aplicación de leyes y normas destinadas a la protección de la mujer.

### 2. Problematización

#### a. Contexto

Durante 2017, Ecuador presentó las siguientes cifras sobre embarazos adolescentes: se registró la cantidad de 2298 nacidos vivos de madres de entre 10 a 14 años de edad, lo que corresponde al 2,8 %, en tanto que se obtuvo la cifra de 54 715 nacidos vivos de madres de entre 15 a 19 años de edad, lo que corresponde a una tasa de 70,9 % (INEC, 2018). De forma adicional, la tasa local de fecundidad es una de las más altas de Latinoamérica: Ecuador se ubica en el puesto trigésimo quinto. Es importante tomar en cuenta que el embarazo adolescente está ligado a la violencia sexual, desnutrición infantil, aumento de la pobreza, falta de educación sexual y deserción escolar.

En el país, uno de los problemas más relevantes y preocupantes ha sido la violencia de género y el embarazo adolescente. Varios

---

<sup>1</sup> Investigadora en Investoria Foundation.



*Es importante tomar en cuenta que el embarazo adolescente está ligado a la violencia sexual, desnutrición infantil, aumento de la pobreza, falta de educación sexual y deserción escolar.*

Gobiernos han ensayado políticas para reducir las cifras; por ejemplo, en el Régimen de Rafael Correa existieron dos planes de prevención del embarazo con líneas de ejecución y estrategias bien diferenciadas: 1) la Estrategia de Prevención del Embarazo Adolescente, implementada en 2012 y que contaba con un amplio programa de educación sexual y planificación familiar; y 2) el Plan Familia, enfocado en la abstinencia y planificación familiar. Durante el Gobierno de Lenín Moreno se estableció una Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes, no obstante, la mediana duración de esta política se vio afectada por una reducción presupuestaria del 84 %, lo que comprometió la aplicación de cualquier iniciativa (Consejo de participación ciudadana y control social, 2021).

### **b. Más allá del enfoque en los planes de prevención del embarazo**

Cualquier iniciativa que vaya a desplegarse debe considerar un entorno complejo en el que las preferencias y valores sobre un enfoque afectarán la formulación e implementación de los planes en mención. Un punto que ejemplifica este problema es la mencionada diferencia entre el Enipla y el Plan Familia. Los defensores del primero sostienen que el principio fue la igualdad de género, el apoyo hacia las mujeres y hacia una educación sexual pertinente y adecuada, con líneas bases enfocadas en derechos reproductivos y en la educación sexual. Quienes apoyaban el Plan Familia, por su parte, sostuvieron que el principio debía ser la abstinencia y la educación en valores familiares.

El punto clave no es la existencia o coexistencia de valoraciones distintas del mundo, si no que los cambios de enfoque en los planes irrumpen la continuidad de un programa. Los varios actores involucrados en el *policy making*, entiéndase organizaciones, individuos, comité, coalición o Estado, deberían poder expresar y defender sus creencias sin interferir en la aplicación de una política pública. La



disponibilidad de información sobre anticonceptivos, charlas dentro de las instituciones educativas, consejería sobre sexualidad así como derechos reproductivos no deberían ser cuestionados desde una aproximación moral o religiosa, sino evaluado según sus resultados y eficiente aplicabilidad; es decir, son beneficiosos para la sociedad civil si reducen el embarazo adolescente y la violencia de género. En resumen, la agenda de prevención del embarazo es un problema vigente en el país que no debería verse afectado por cambios de enfoque o desacuerdos (religiosos o ideológicos) entre grupos de la sociedad civil; la perspectiva que debería prevalecer es reducir los índices de embarazo adolescente y las circunstancias de violencia relacionada con estos eventos.

### **c. Planes y estrategias actuales para la prevención del embarazo en Ecuador**

La actual Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes, proyectada hasta 2025, tiene como principal objetivo la reducción del embarazo y mejorar las condiciones de vida de este grupo poblacional. Incluye, además, un marco de enfoque más amplio que implica distintos niveles institucionales, comunitarios, escolares, familiares, individual y entre pares que corresponden a ámbitos en los que los adolescentes interactúan (Ministerio de Salud, 2018).

Otro punto importante en recalcar de la política planteada son los enfoques que ayudarían al reconocimiento que las personas tienen de sus derechos humanos universales, inalienables, intransferibles, interdependientes e indivisibles, los cuales generan obligaciones por parte del Estado, mismo que debe respetar, garantizar y crear condiciones para su ejercicio (Ministerio de Salud, 2018). En esta línea, el enfoque de igualdad se basa en la reducción de las desigualdades sociales y cualquier tipo de discriminación; también considera el enfoque de género, que busca modificar las relaciones de poder en lo económico, social y cultural,



para que exista un correcto ejercicio de igualdad; asimismo, se incluye un enfoque de sexualidad integral, que establece dentro de esta política que la sexualidad va más allá de una perspectiva reproductiva si no es vista como parte del desarrollo integral del ser humano durante varias etapas de la vida, además de que este enfoque establece la autonomía de decidir sobre la vida sexual (Ministerio de Salud, 2018).

Por último, incorpora un enfoque de inclusión social, que se refiere a la inserción de quienes han sido excluidas en un sentido histórico, personas con discapacidades en todos los procesos, de promoción, prevención, atención, rehabilitación, protección y restitución de derechos, además del respeto a las diversidades. De forma paralela, el enfoque de interculturalidad permite entender a la salud sexual y reproductiva como un proceso en construcción mediante conceptos bajo las cosmovisiones y prácticas culturales de los pueblos y nacionalidades presentes en el país, además de tomar en cuenta las realidades y forma de vida de las personas. Por último, el enfoque intergeneracional facilita un diálogo sobre las diferentes creencias sobre la sexualidad, que logre preservar el respeto, el entendimiento y que prime el respeto de los derechos de los y las adolescentes (Ministerio de Salud, 2018).

Por otro lado, la Guía Metodológica de Prevención del Embarazo Adolescente es un documento complementario a la aplicación correcta de la política y cuenta también con un enfoque en derechos humanos y derechos reproductivos, sexualidad, sexo, género y la relación que existe entre género y sexualidad (Ministerio de Educación, 2019). Bajo este enfoque se propone que las personas son seres sexuales durante toda la vida, pero la sexualidad se manifiesta en formas diferentes de acuerdo con la edad (Ministerio de Educación, 2019). Los enfoques permitirían entender que todas las niñas, niños y adolescentes tienen derechos sexuales y reproductivos y mostraría la sexualidad más que como un tema solo reproductivo, como un elemento clave



que permitirá el pleno desarrollo individual. Esta guía metodológica cumple la cuota del Estado sobre el derecho de garantizar una educación sexual y reproductiva, en la misma son abordados temas en espacios múltiples (escuela, familia, comunidad) y presenta una línea de ejecución que busca la equidad, igualdad y el respeto.

### 3. Lineamientos de acción

#### a. Metas e índices sobre la calidad de vida de las niñas y adolescentes del Ecuador

Para identificar los lineamientos de acción, es necesario partir desde las metas que se propusieron dentro del documento de Políticas de Prevención del Embarazo (Ministerio de Salud, 2018) y distinguir cómo estas han avanzado y poder reconocer qué es lo que sigue pendiente.

- Disminuir la tasa específica de nacidos vivos en mujeres adolescentes entre 15 y 19 años de edad del 76,5 % (2015) al 63,5 % (13 puntos porcentuales) en 2021.
- Reducir la tasa de nacimientos en adolescentes entre 10 y 14 años de edad por cada 1000 mujeres, del 2,65 % al 2,55 % (0,1 puntos porcentuales) en 2021.

Si se revisa los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la tasa de nacidos vivos en madres adolescentes correspondiente a la edad de 15 a 19 años para el 2015 era de 76,5 %; mientras que para el 2020 llegó al 54,6 %, es decir, la tasa se redujo en 21,9 puntos porcentuales. Por otro lado, con los datos de los nacidos vivos de madres adolescentes en edad de 10 a 14 años, en 2018 la tasa era de 2,65 %, en tanto que en el 2020 fue 2 %, es decir que se redujo en 0,65 puntos porcentuales (INEC, 2018), lo que significa que sobrepasó la meta establecida en 2018.

Además, la estrategia establece otras metas no específicas, como reducir la mortalidad materna que para 2018, año en que se establece la política de prevención del



embarazo, su tasa era de 41,4 %, la cual en 2020 sube 16,2 puntos porcentuales, es decir que llega a 57,6 %. Reducir la mortalidad infantil también es una de las metas dentro de la política que para el año 2018 era de 10,02 % y para el año 2020 se redujo a 7,7 % (INEC, 2021).

### **b. Recorte presupuestario del eje social**

Desde 2018 se han ejecutado recortes presupuestarios que afectan a la asignación de recursos por parte de la Secretaría de Derechos y Justicia hacia la erradicación de la violencia de género. En 2018, por ejemplo, el presupuesto asignado al Ministerio de Derechos Humanos, Justicia y Cultos, según la pro forma del Presupuesto General del Estado del año 2018 y 2020 fue de cerca de 118 127 662,35 dólares (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018) En 2020, con el paso a Secretaría de Derechos humanos, fue de 11 400 024,93 dólares (Ministerio de Economía y Finanzas, 2020). Este presupuesto tendrá que alcanzar para todas las estrategias y planes de prevención, de violencia de género y prevención del embrazo, pero no es así: un claro ejemplo es que la mitad del personal del Servicio de Protección Integral para víctimas de violencia no fue renovada para el 2020 y este centro brindaba apoyo psicológico junto con asesoría legal a víctimas de violencia de género.

Además, se debe tomar en consideración que el Gobierno tiene como obligación garantizar y proteger la correcta aplicación de los derechos humanos, no obstante, los varios recortes que se realizan año tras año impiden el correcto ejercicio y genera un retroceso en materia de derechos. Es necesario que el Régimen tome en cuenta que dentro de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, dentro del eje social, uno de sus objetivos es erradicar y prevenir la violencia intrafamiliar, de género, además que se menciona la obligación de garantizar el goce del derecho a la salud integral, evitar la deserción escolar, promover un sistema educativo inclusivo, en equidad y sin discriminación

*Desde 2018 se han ejecutado recortes presupuestarios que afectan a la asignación de recursos por parte de la Secretaría de Derechos y Justicia hacia la erradicación de la violencia de género.*



(Secretaría Nacional de Planificación, 2021). El Gobierno, al momento de presentar las pro formas de presupuesto ante la Asamblea Nacional, debe tomar en cuenta los fondos necesarios para alcanzar las metas del Plan Nacional y destinar estos fondos a cada institución responsable de la ejecución de los objetivos, así como también pensar en alianzas con organizaciones internacionales para el cumplimiento de los objetivos.

Además, se debe recordar que en los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador sobre mujeres indígenas y afrodescendientes, el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw) recomienda al Estado la asignación de recursos humanos, financieros y técnicos. para el correcto funcionamiento de las unidades judiciales especializadas en violencia contra la mujer, con mayor énfasis en las zonas rurales (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, s/f).

#### 4. Propuestas de política

- Asignar más recursos económicos a la Secretaría de Derechos Humanos y que esta distribuya el presupuesto de forma equitativa para que todos los planes, estrategias, organismos y leyes puedan funcionar de correcta manera.
- Considerar temas relacionados con el embarazo adolescente, como la erradicación de la desnutrición infantil, la importancia de la lactancia materna, la asistencia a controles prenatales, y la deserción escolar.
- Promover que el Ministerio de Educación, en trabajo conjunto con los Departamentos de Consejería Estudiantil de cada institución, elabore: a) planes para las madres adolescentes para evitar que las mismas abandonen las escuelas y colegios; b) planes enfocados en la reinserción escolar; c) planes que tengan en cuenta el tiempo de lactancia, así como la creación de lugares de lactancia en las escuelas y colegios, pensando en niñas, adolescentes y mujeres en período de gestación y lactancia, así como la aplicación de un sistema semipresencial para las niñas y adolescentes



*Aplicar una campaña comunicacional en la que se evidencie el verdadero problema que enfrentan las madres adolescentes embarazadas, como es la deserción escolar, la pobreza, desnutrición infantil, muerte perinatal y posnatal.*

embarazadas para que no pierdan clases y puedan culminar el año lectivo, además de programas o charlas enfocadas en cuidados básicos de la primera infancia.

- Aplicar una campaña comunicacional en la que se evidencie el verdadero problema que enfrentan las madres adolescentes embarazadas, como es la deserción escolar, la pobreza, desnutrición infantil, muerte perinatal y posnatal.

## 5. Referencias bibliográficas

Consejo de participación ciudadana y control social [CPCCS] (2021). Reducción del 84 % del presupuesto desde el Gobierno perjudicó la aplicación de la Ley de Violencia contra las Mujeres, según Observatorio. Recuperado de <https://www.cpcs.gov.ec/2021/05/observatorio-violencia-mujeres/>

Consejo Nacional para la Igualdad de Género (s/f). *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno*. Ecuador. Recuperado de <https://www.igualdadgenero.gov.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/CEDAW-CNIG-2019.pdf>

Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos [INEC] (junio de 2018). *Registro Estadístico de Nacidos Vivos y Defunciones 2017*. Recuperado de [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion\\_y\\_Demografia/Nacimientos\\_Defunciones/2017/Presentacion\\_Nac\\_y\\_Def\\_2017.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Nacimientos_Defunciones/2017/Presentacion_Nac_y_Def_2017.pdf)

\_\_\_\_\_. (2021). *Boletín Técnico Registro Estadístico de Defunciones Generales*. Recuperado de [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion\\_y\\_Demografia/Defunciones\\_Generales\\_2020/boletin\\_tecnico\\_edg\\_2020\\_v1.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Poblacion_y_Demografia/Defunciones_Generales_2020/boletin_tecnico_edg_2020_v1.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas (2018). *Proforma del presupuesto general del Estado*. Recuperado de [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/22CN\\_Por-Entidad-Grupo-Gastos.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/22CN_Por-Entidad-Grupo-Gastos.pdf)





- \_\_\_\_\_ (2020). *Proforma del presupuesto general del Estado*. Recuperado de [https://www.upec.edu.ec/images/stories/r\\_anexos2019/PROFORMA%20PRESUPUESTO%202020.pdf](https://www.upec.edu.ec/images/stories/r_anexos2019/PROFORMA%20PRESUPUESTO%202020.pdf)
- Ministerio de Educación (2019). *Guía metodológica para la prevención del embarazo adolescente*. Recuperado de <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/11/Guia-prevencion-embarazo-adolescente-segunda-edicion.pdf>
- Ministerio de Salud Pública (2018). *Política intersectorial de prevención del embarazo en niñas y adolescentes*. Recuperado de <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2018/07/POL%C3%8DTICA-INTERSECTORIAL-DE-PREVENICI%C3%93N-DEL-EMBARAZO-EN-NI%C3%91AS-Y-ADOLESCENTES-para-registro-oficial.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación (2021). *Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025*. Recuperado de <http://encontremos.planificacion.gob.ec/enterate/eje-1/>



## Políticas públicas para el orden público interno y la seguridad ciudadana

Diana Giomara Mejía<sup>1</sup>

### 1. Objetivos

- Mostrar los niveles de desafío complejos comunes (en un mundo cada vez más interconectado) aunque en contextos diferentes y bajo riesgos menos predecibles.
- Establecer algunos lineamientos de acción relacionados con los ámbitos más críticos de la seguridad.
- Determinar algunas propuestas de políticas públicas que aporten a la gestión de la seguridad del Estado y sus ciudadanos.

### 2. Problemática

La movilización de octubre de 2019 fue un acontecimiento que trajo consigo hechos cuya intensidad se incrementó de manera gradual desde el 3 al 13 de ese mes. Este evento es importante para el análisis de las amenazas y riesgos que enfrenta el Estado ecuatoriano, porque los hechos observados son susceptibles de varias lecturas. Más que expresiones llanas de violencia, seguidas de momentos de cabildeo entre actores políticos y miembros del movimiento Indígena, conflictos sociales como este no finalizan con la firma de acuerdos, sino que se transforman dependiendo de los intereses de los actores.

¿De qué manera las movilizaciones cuyas demandas no pueden ser procesadas por los Estados son problemáticas? Este análisis busca

---

<sup>1</sup> Magíster en Seguridad y Defensa por el IAEN. Profesora de la Escuela de Inteligencia Militar Cnel. Galo Chacón Izurieta. Contacto: giomara.mejia@gmail.com



*Más que expresiones llanas de violencia, seguidas de momentos de cabildeo entre actores políticos y miembros del movimiento indígena, conflictos sociales como este no finalizan suscribiendo acuerdos, sino que se transforman dependiendo de los intereses de los actores.*

determinar cómo las movilizaciones y contramovilizaciones son un problema para la región.

### **a. Un asunto regional**

El 2019 fue un año convulso para cuatro países en América Latina: Colombia, Bolivia, Chile y Ecuador. El factor común para las protestas fue el descontento ciudadano generalizado con las políticas gubernamentales en materia económica, política, social y laboral; percepción que devino escenarios violentos con capacidad de superar varias semanas de intensas protestas.

Saqueos, daños a la propiedad pública y privada, destrucción a unidades policiales y transporte público, configuraron un mensaje que creó reservas en la población. No obstante, a pesar de que se pueden encontrar factores comunes sobre estas protestas en la región, es importante reconocer que cada país tiene un contexto propio y las distintas categorizaciones dependen del punto de vista de cada análisis. Cierta lectura encuentra en los miembros del Foro de Sao Paulo<sup>2</sup> el origen de la desestabilización; otra lectura ubicaría la fuente de la inestabilidad en las medidas económicas y la gestión del Gobierno.

Una multitudinaria marcha jamás experimentada en Chile en 2019 exigía profundas reformas sociales en todas sus regiones, con graves daños a la propiedad pública y privada, así como violaciones a los derechos humanos y fallecidos. La población votó a favor de una nueva Constitución en 2020 y en mayo de 2021 se eligió a quienes redactarán

<sup>2</sup> El Foro de Sao Paulo surgió en 1990 con el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil e involucró a los partidos políticos y organizaciones sociales afines a la izquierda latinoamericana con la intención de cuestionar las políticas neoliberales que se implementaron en la mayoría de los países de la región. El expresidente Álvaro Uribe, afirmó que “[e]l paro convocado para el 21 de noviembre [en Colombia] hace parte de la estrategia del Foro de Sao Paulo, que intenta desestabilizar a las democracias de América Latina [...] la protesta social no debía estar al servicio de anarquistas internacionales ni de grupos violentos” (BBC News, 2019).



la nueva Carta Magna. A partir de junio se evidencian aisladas confrontaciones con la policía debido a los actos de vandalismo, ya que exigen la liberación de los detenidos en las protestas.

En Bolivia, los resultados de las elecciones presidenciales de 2019 produjeron violentas protestas y denuncias de fraude electoral por cerca de un mes, ya que no se respetó el Referéndum de 2016 en el que se impide la reelección continua de sus autoridades. La magnitud de la violencia en las protestas culminó con la dimisión del expresidente Evo Morales.

El caso de Colombia es peculiar, porque las protestas iniciaron en noviembre de 2019 hasta febrero de 2020 en varias ciudades, debido al descontento con las políticas económicas, el desarrollo de los acuerdos de paz con las FARC-EP, corrupción, etc. Desde finales de abril de 2021, cuando el presidente Iván Duque promulgó una reforma tributaria que afectaría sectores menos favorecidos, ese país experimentó protestas que duraron más de dos meses, siendo las manifestaciones más prolongadas de la región.

En Ecuador, la protesta indígena que se concentró en la ciudad de Quito en octubre de 2019 fue el resultado de una tensa relación con el Gobierno ecuatoriano, a la cual se sumaron otros gremios sociales cuya posición también apoyó la derogación del decreto número 883, que contenía reformas fiscales, económicas y laborales. En el transcurso de la protesta se observó varios actos de vandalismo, además de una participación planificada y organizada que tuvo la consigna de destruir bienes públicos, privados, y bienes estratégicos en confrontación directa con la Policía Nacional y Fuerzas Armadas.

Los efectos de la pandemia en 2020 pueden haber sido un factor que impidió que las protestas progresaran debido a las restricciones de movilidad; sin embargo, son un proceso latente.

*Los efectos de la pandemia en 2020 pueden haber sido un factor que impidió que las protestas progresaran debido a las restricciones de movilidad; sin embargo, son un proceso latente.*



En este escenario, la región latinoamericana experimenta el reto de sostener un frágil sistema democrático que confronta regímenes autoritarios, amenazas internas y externas, por lo cual “[...] en América Latina, muchas veces el Estado no dispone ni de la fuerza [legítima] ni de la gestión. Se están formando nuevos espacios políticos más allá del Estado nacional” (Klaus, 2005, p. 131). De tal manera que las movilizaciones y contramovilizaciones son un problema para la región en la medida en que la protesta social deja de ser un derecho ciudadano para transformarse en el espacio oportuno para la formación de nuevos espacios políticos y actores con intereses particulares que no aportan a la estabilidad o un orden colectivo que beneficie a toda la población.

### 3. Lineamientos de acción

Los límites entre seguridad interna y defensa son casi imperceptibles, por lo que el mantenimiento del orden público interno es uno de los aspectos más preocupantes para las instituciones del Estado. La consolidación de la paz positiva para el Ecuador tiene que ser un esfuerzo de los actores políticos, los Gobiernos locales, las instituciones de seguridad, la academia y de la ciudadanía en general. A continuación, se detallan líneas de acción seguidas de sugerencias más concretas de política pública.

#### a. Seguridad ciudadana

Un aspecto importante es la continuidad (hasta 2030) en los procesos de reforma policial basado en “ciudadanizar” la seguridad interna a partir de “la noción de que cualquier intervención en materia de seguridad debe estar circunscrita a la protección de derechos y libertades ciudadanas, tarea en la cual convergen muchos actores institucionales” (Casas, González y Mesías, 2018) para construir legitimidad en la institución policial en medio de ambientes complejos.



### ***Sugerencia de políticas públicas***

- Efectivizar el proyecto de Ley de Uso Progresivo de la Fuerza, que regulará la acción policial con la finalidad de que los jueces tengan el conocimiento legal que se debe aplicar en los diferentes procedimientos policiales.
- Promover la cooperación para el intercambio de información policial entre los países miembros de Prosur (Foro para el Progreso de América del Sur).
- Construir nuevas estrategias comunicacionales para mejorar el eje preventivo de la Policía Comunitaria, para establecer una relación de mayor confianza con la ciudadanía.
- Atender la salud ocupacional de los miembros policiales de servicio urbano para que mejore la relación con la ciudadanía.

*Efectivizar el proyecto de Ley de Uso Progresivo de la Fuerza, que regulará la acción policial con la finalidad de que los jueces tengan el conocimiento legal que se debe aplicar en los diferentes procedimientos policiales.*

### **b. Defensa**

Si bien la incorporación de los militares en labores de la seguridad interna evidencia riesgos para los derechos humanos, no es menos cierto que “la práctica tradicional de la región ha traspasado cualquier regulación y el Ecuador no es ajeno a esa realidad” (Cerrada y Rea, 2021, p. 50). Por lo cual, la intervención de los miembros de las Fuerzas Armadas durante el estado de excepción debe ser objeto de interés público y, desde luego, de regulación del uso de la fuerza.

### ***Sugerencia de políticas públicas***

- Elaborar la normativa relacionada con la regulación del uso de la fuerza de los miembros de las Fuerzas Armadas en casos como el mantenimiento del orden público interno, en situaciones de excepcionalidad, tomando en cuenta los parámetros y las consideraciones adicionales que establece la Corte Constitucional.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> “Además, recuerda que la declaratoria de inconstitucionalidad no impide a las FF. AA. ejecutar su rol como actor complementario y de apoyo en aquellas tareas que constitucionalmente les han sido asignadas, de acuerdo con el marco



- Incorporar en la Ley Orgánica de Seguridad la importancia del entrenamiento necesario para los miembros de las Fuerzas Armadas en el ámbito del orden público interno, para evitar violaciones a los derechos humanos. La tragedia se presenta en el momento en que no hay entrenamiento, más aún si no existen reglas claras de su intervención operativa dentro del estado de excepción.
- Impartir en las escuelas de formación y perfeccionamiento de las Fuerzas Armadas del Ecuador conocimiento relacionado con Derechos Humanos y Código Orgánico Integral Penal (COIP).

### **c. Sistema de inteligencia**

La construcción de inteligencia estratégica para la toma de decisiones debe considerar “[d]esde una perspectiva nacional (...) la colaboración entre servicios de inteligencia, como también, entre organizaciones que pueden no ser de inteligencia. Desde una perspectiva internacional, corresponde a la cooperación internacional entre servicios de inteligencia” (Sancho, 2016, p. 37). Además, un factor clave: la importancia de la voluntad política en el marco de mecanismos de cooperación regional como Prosur, en el que, a partir de coincidencias, se comparta información vital para la inteligencia.

### ***Sugerencia de políticas públicas***

- Mantener y construir una comunidad de inteligencia más sólida con otros países, debe orientar al Centro de Inteligencia Estratégica (CIES) para la cooperación ante amenazas regionales relacionadas con el mantenimiento del orden público.
- Cooperar con los centros de investigación universitarios especializados en temas de seguridad y defensa, ya que

---

jurídico constitucional, legal y reglamentario, así como de tratados e instrumentos internacionales, que delimitan y guían el ejercicio de sus funciones ordinarias y complementarias” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).





tanto investigadores como estudiantes civiles, policiales y militares tienen la capacidad profesional de formar parte del personal de analistas de inteligencia.

- Considerar la producción académica de cuarto nivel existente en el país, sobre análisis prospectivos relacionados con la seguridad y la defensa para la toma de decisiones.

#### **d. Contexto regional**

América Latina es un conjunto de contextos diversos que comparte problemas comunes de pobreza, desempleo, precarización laboral, sistemas de salud deficientes, baja credibilidad en sus sistemas políticos, corrupción, etc. Si bien la protesta social es un derecho, los riesgos que se evidencian en el momento en que las protestas se caracterizan por la intensidad y la magnitud de la violencia inciden en pérdidas económicas que paralizan el comercio fronterizo, las exportaciones e importaciones, hasta la conformación de organizaciones con capacidad de movilización, que, sin duda, tratarán de desestabilizar el orden público. Se debe reconocer que, al existir una marcada división político-ideológica (que compromete la democracia), la posibilidad de coincidencia entre los Estados es, también, vulnerable.

#### ***Sugerencias de política pública***

- Activar los procesos de integración como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), Alianza del Pacífico, etc., para mejorar la economía de la región en el proceso de la pospandemia.
- Establecer mecanismos de registro de identidad a los migrantes que se movilizan por la región latinoamericana, por lo general por pasos informales, es una acción básica para conocer quién transita por cada país hasta llegar a su lugar de destino, ya que estas personas podrían ser reclutadas para formar parte de protestas violentas.
- Capacitar a los miembros policiales y militares de la región en materia de derechos humanos.



- Promover reformas policiales en América Latina que enfaticen en la prevención e investigación.
- Promover el desarrollo local en el proceso de pospandemia debe ser una de las prioridades de los Gobiernos locales, que cumplen una función específica para apoyar a la seguridad ciudadana mejorando la calidad de vida de los habitantes.

#### 4. Referencias bibliográficas:

- BBC News (19 de noviembre de 2019). *¿Qué es el Foro de Sao Paulo, que acusan de estar detrás del paro de Colombia, y por qué le preocupa tanto a la derecha de América Latina?* Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50465150>
- Casas, K., González, P., y Mesías, L. (2018). *La transformación policial para el 2030 en América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell.
- Cerrada, S., y Rea, J. (2021). Fuerzas Armadas y Orden Público: el acuerdo ministerial 179 desde una perspectiva histórica latinoamericana y nacional. *Revista Universidad del Azuay*. Recuperado de <http://revistas.uazuay.edu.ec/index.php/udalawreview/article/view/400>
- Corte Constitucional del Ecuador (6 de mayo de 2021). Acción de inconstitucionalidad presentada sobre el Acuerdo Ministerial No. 179 que contiene el “Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas”. Recuperado de <https://n9.cl/6bwyu>
- Klaus, B. (2005). Democracia y Seguridad en un mundo globalizado y de riesgos. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/58908147.pdf>



Sancho, C. (2016). *Inteligencia y cooperación internacional, desafío para la función estatal de inteligencia en el marco de la coordinación interagencial: una aproximación desde Suramérica en el siglo XXI*. Recuperado de <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/11692/1/INTELIGENCIA%20ESTRATEGICA.pdf>



## Políticas públicas para un mundo rural cambiante

Regis Mairena Durán<sup>1</sup>

### 1. Objetivos

- Brindar una aproximación al enfoque sectorial sobre el mundo rural, visión institucional hegemónica de la gestión pública latinoamericana.
- Proponer una redefinición teórica y operativa de lo rural por medio de tres propuestas para construir un enfoque pertinente para los actuales desafíos.

### 2. Problematización

#### a. La creación de los ministerios de agricultura

Un enfoque sectorial presupone que, al actuar de manera coordinada en un mismo sector, se obtienen mejores impactos y se construyen relaciones más estrechas entre los actores. Se refiere, además, al proceso de planificación y acción que articula diversas fuentes de financiamiento, en el marco de una política nacional de gastos bajo la coordinación gubernamental, enfocados en un grupo de interés específico (Foster, 2000).

Los ministerios de agricultura en América Latina se constituyeron a inicios del siglo xx usando el enfoque sectorial, de la mano de la internacionalización de los mercados y la asignación de funciones como proveedores, primero de alimentos y luego de materias primas. Desde esa época, las políticas se enfocaron en incrementar los excedentes agrícolas para favorecer el consumo urbano o la exportación

---

<sup>1</sup> Investigador en las áreas del desarrollo rural y juventud en Latinoamérica.



(Furtado, 1976). En Ecuador, el Ministerio de Agricultura fue creado en 1938, el cual ha mantenido hasta hoy un énfasis en la producción y productividad del sector.

El desarrollo rural se entendió como la modernización, expresada en el aumento de la producción dirigida a proveer materias primas y alimentos para los centros de consumo (Ward *et al.*, 2005). La década de 1960 atestiguó la expansión de las actividades agrícolas, que descuidaron elementos relevantes como el espacio comunitario, junto con las tareas rurales no agrícolas (Percy, 1999) y la situación de las mujeres (Chambers, 1994). El aumento de la riqueza, pero también de la desigualdad, generó inequidades explosivas que resultaron en la emergencia de diversos grupos insurgentes. La Alianza para el Progreso promovida por Estados Unidos durante la década de 1960 fue la iniciativa dirigida para hacerle frente a ese peligro. Los enfoques llamados Desarrollo de la Comunidad en la década de 1970 y Desarrollo Rural Integrado durante la década de 1980 ejecutaron acciones para proveer ciertos servicios básicos.

Las visiones políticas e institucionales del mundo rural apuntaron al hombre como el actor principal. Fue hasta finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990 que, como fruto de años de acción de los nuevos movimientos sociales, se reconoció a las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los jóvenes como actores del mundo rural. Los ministerios agropecuarios introdujeron programas específicos para estos grupos, sin que hayan modificado las condiciones de inequidad, y operando siempre bajo un enfoque sectorial.

La aplicación del llamado Consenso de Washington generó efectos devastadores en las instituciones públicas latinoamericanas, lo que provocó una severa contracción en las entidades públicas. Esta reducción tuvo repercusiones sobre el medioambiente y alteró la visión hegemónica sobre lo rural. En ese período se conformó una corriente



denominada Nueva Ruralidad, que propuso reconocer la existencia de diferentes actores en el área rural; así como identificar otras dinámicas que valorizaron el equilibrio territorial, la calidad de vida y la capacidad creativa (Ojeda Rivera, 2004).

Desde la década de 1990, diversas entidades alertaban sobre la urgencia de un nuevo enfoque en las políticas públicas. En 1992 se identificó que el empleo rural no agrícola ascendía al 24 % en América Latina, duplicándose al 45,4 % en 2017. Los procesos en décadas recientes evidencian una ruptura de la vieja afirmación que sostenía que lo “rural” era igual a lo “agrícola” (Dirven, 2011). A inicios de la década del 2000 se sustentó que el desarrollo rural debería basarse en un enfoque territorial, lo que no supone negar lo sectorial, sino más bien incorporarlo (Fernández, Fernández y Soloaga, 2019). El territorio rural, más que una geografía, implica tanto una identidad compartida con proyectos concertados en lo social (Schejtman y Berdegué, 2003), como una construcción histórico-social, sustentada en su articulación con los recursos naturales (Echeverry, 2011).

### 3. Lineamientos de acción

#### a. Elaborar un nuevo enfoque sobre lo rural

Los desafíos actuales demandan reavivar el debate sobre el significado del mundo rural y su abordaje. Existen oportunidades económicas en el mundo rural que no se reducen a lo agropecuario y representan un enorme desafío para incorporar temas como la valoración del patrimonio ambiental (Echeverry, 2011). El enfoque de combate a la pobreza rural, anclado en lo agropecuario, ha sido ineficaz. En algunas regiones, la pobreza se ha perpetuado. El 29 % de la población rural vive en situación de pobreza y el 41 % en pobreza extrema (FAO, 2018).

*El territorio rural, más que una geografía, implica tanto una identidad compartida con proyectos concertados en lo social como una construcción histórico-social, sustentada en su articulación con los recursos naturales.*



*La subestimación de lo “rural” ha provocado la definición de un continente muy urbanizado, lo cual afecta a muchas decisiones de políticas públicas.*

## **b. Redefinir los criterios para una estimación apropiada de lo rural**

Estudios elaborados bajo la coordinación de la Cepal han identificado que las definiciones censales de lo que es urbano y rural fueron establecidas en su mayoría durante la década de 1960, basándose en criterios de cantidad poblacional, y siendo muy diferentes de un país a otro (Dirven, 2011). En este sentido, no existe una definición universal de lo “rural”, ni tampoco definiciones oficiales compartidas en países de una misma región (Sabalain, 2011). La subestimación de lo “rural” ha provocado la definición de un continente muy urbanizado, lo cual afecta a muchas decisiones de políticas públicas (Sabalain, 2011). Ecuador no es la excepción, pues con base en sus marcos de muestreo, sostiene que la mayoría de la población está ubicada en zonas urbanas.<sup>2</sup> Estimaciones de la Cepal indican que un 18 % de la población total de la Latinoamérica vive en zonas rurales al año 2021 (Cepal, 2021).

## **c. Explorar cambios en los arreglos institucionales**

Estudios realizados sobre la institucionalidad en el área rural han propuesto algunos trazos para abordar la compleja realidad rural del siglo XXI. Se reconoce la heterogeneidad de las instituciones de la región y se considera necesaria la promoción del desarrollo territorial, junto con la adopción de arreglos institucionales flexibles que integren las “mejores prácticas” en cada país (Piñero, 2009). El enfoque territorial se presenta como una herramienta útil y es una oportunidad para construir nuevas propuestas para el mundo rural (Dirven, 2011).

<sup>2</sup> Entre las unidades estadísticas que emplea el INEC destacan la *Zona Censal Amanzanada*, que corresponde a una superficie delimitada, constituida por un promedio de 10 sectores (cerca de 1500 viviendas). De esta forma existen 107 014 conglomerados, distribuidos en las 24 provincias del Ecuador, identificando que el 74,5 % de los sectores censales están ubicados en áreas urbanas y el 25,5 % en rurales. Véase Marco de Muestreo, recuperado de [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Enero-2021/202101\\_SIEH\\_Marco%20Maestro%20de%20Muestreo.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2021/Enero-2021/202101_SIEH_Marco%20Maestro%20de%20Muestreo.pdf)





El debate sobre la urgencia de adoptar un enfoque territorial despegó con mayor fuerza a inicios de los años 2000. Al año 2021, mediante una revisión de las páginas oficiales de 25 instituciones públicas agropecuarias, en países como México y Colombia se declara la importancia de abordar los territorios rurales. La Política de Desarrollo para el Brasil Rural del año 2010 declaró un abordaje más allá de lo agropecuario.

#### 4. Propuestas de política

- ***Nuevo enfoque sobre lo rural***

Este desafío teórico es también político e institucional, y demanda observar al territorio como multisectorial y a los sectores con desafíos multiterritoriales. Esto exigiría a los ministerios de agricultura trastocar a profundidad la misión y visión actual, mediante la formulación de planes estratégicos que articulen e integren una visión del territorio como espacio de acción multisectorial, junto a ministerios en áreas como educación, salud, medioambiente, agua, y energía.

- ***Redefinición de criterios***

Especialistas han formulado algunos criterios para la definición y cuantificación apropiada de lo rural, lo cual ha considerado la densidad poblacional (Sabalain, 2011, p. 23) y la definición de modos de vida específicos que caracterizan lo rural, por lo que se toma en cuenta sus cosmovisiones, dotación de recursos naturales, formas de apropiación y de ocupación del espacio (Rodríguez, 2011). Esta labor requeriría el trabajo conjunto entre el INEC y el Ministerio de Agricultura.

- ***Nuevos arreglos institucionales***

En este plano, seminarios internacionales organizados por el Viceministerio de Desarrollo Rural ecuatoriano construirían un espacio para intercambiar nuevas propuestas. Eso demanda identificar los vacíos conceptuales y de planificación

*Esto exigiría a los ministerios de agricultura trastocar a profundidad la misión y visión actual, mediante la formulación de planes estratégicos que articulen e integren una visión del territorio como espacio de acción multisectorial.*



para la construcción de una institucionalidad pertinente para el mundo rural. Ecuador cuenta con un Plan Nacional Agropecuario (2020-2030) y podría ser la base para construir un Plan de Desarrollo Rural con enfoque territorial y multisectorial.

## 5. Referencias bibliográficas

- Chambers, R. (1994). The origins and practice of participatory rural appraisal. *World Development*. Vol. 22, Issue 7, July 1994, 953-969
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe [Cepal] (2021). América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población. Base de datos. Recuperado de [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fcelade.cepal.org%2Fbdc/elade%2Fproyecciones%2Fresultados%2F001\\_AML.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fcelade.cepal.org%2Fbdc/elade%2Fproyecciones%2Fresultados%2F001_AML.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK)
- Dirven, M. (2011). Corta reseña sobre la necesidad de redefinir “rural”. *Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*. Santiago: Cepal. 9-11. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3858-nueva-definicion-rural-fines-estadisticos-america-latina>
- Fernández, J., Fernández, M., y Soloaga, I. (2019) Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44905-enfoque-territorial-analisis-dinamico-la-ruralidad-alcances-limites-diseno>
- Foster, M. (2000). Experience with implementing SWApS: A background working paper for the DFID White Paper. London: CAPE/ODI; 2000 Jun. Recuperado de <http://www.odi.org.uk/pppg/cape/papers/whitepaper.pdf>
- Furtado, C. (1976). *Economic Development in Latin America*. 2.da edición. Cambridge: Cambridge University Press.



- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (2018). Panorama de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe. Soluciones del Siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo. Santiago de Chile: FAO. Recuperado de <http://www.fao.org/3/CA2275ES/ca2275es.pdf>
- Percy, R. (1999). Gender analysis and participatory rural appraisal: Assessing the current debate through an Ethiopian case study involving agricultural extension work. *International Journal of Educational Development*. Vol. 19, Issue 6, November 1999, 395-408
- Rodríguez, A. (2011). Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural. *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. 31-42. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3858-nueva-definicion-rural-fines-estadisticos-america-latina>
- Sabalain, C. (2011) El concepto de "rural" en los países de la región. *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. 21-30. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3858-nueva-definicion-rural-fines-estadisticos-america-latina>
- Schejtman, A., y Berdegú, J. (2003). Desarrollo territorial rural. Borrador presentado en el Taller del Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural, 21 de marzo, Milán, Italia.
- Ward, N., *et al.* (2005). Universities, the Knowledge Economy and 'Neo-Endogenous Rural Development'. *Centre for Rural Economy Discussion Paper Series*, n.º 1, 1-15.



Las relaciones entre Estados, organizaciones y actores se han transformado y son necesarias estructuras de política pública que permitan a los Gobiernos dar respuesta a problemas que no son específicos de un solo país, sino que afectan a la población del planeta. Los catorce documentos de política pública que ahora publicamos, son nuestra convocatoria más nutrida hasta ahora, así como una oportunidad para discutir la necesidad, pertinencia y la formulación de políticas públicas en un contexto regional e internacional.

El sexto volumen de *Mirada Pública* ilustra aspectos relevantes de política exterior, cooperación, seguridad, defensa, género, educación, medioambiente; tomadores de decisiones, en el país y la región, encontrarán en estos documentos una adecuada línea de acción para consolidar el bienestar de nuestras sociedades.

En conclusión, este número reúne el tipo de políticas que podrían considerar los Gobiernos de un sistema globalizado. Las propuestas observaron el reciente entorno político, económico y jurídico internacional, así como las nuevas dinámicas en los procesos de toma de decisión de los Estados y los organismos internacionales en la pospandemia.

