

A young woman with long hair, wearing a denim jacket, is the central figure. She is holding a large, light-colored rectangular sign. The background is a blurred crowd of people at what appears to be a protest or public gathering. Some people in the background are holding flags and banners. The overall color scheme is a monochromatic blue with yellow text.

# Políticas públicas

para la gobernanza  
del Estado





**Mirada pública 3**

# **Políticas públicas para la gobernanza del Estado**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

300  
15927p

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

Políticas públicas para la gobernanza del Estado / Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).— 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2020.  
78 p.; 15 X 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-047-2

1. VIOLENCIA DE GÉNERO 2. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO 3. VIOLENCIA DE GÉNERO-  
DERECHO Y LEGISLACIÓN 4. GEOPOLÍTICA-ECUADOR-GALÁPAGOS 5. GOBIERNO ELECTRÓNICO -ECUADOR  
6. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 7. JUSTICIA 8. CULTURA DE PAZ (SUGERIDO) 9. CONVIVENCIA CIUDADANA  
-COLOMBIA-BARRANQUILLA 10. SEGURIDAD CIUDADANA COLOMBIA-BARRANQUILLA 11. COVID 19 –  
ASPECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS 12. POLÍTICAS PÚBLICAS 13. ECUADOR 14. COLOMBIA 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 Daniel Pontón

**Editor:** Bolívar Lucio Naranjo

**Corrección de estilo:** David Chocair Herrera

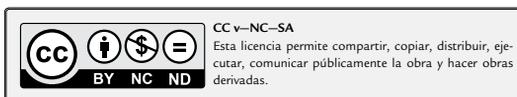
**Diseño de portada e interiores:** Gabriel Cisneros Venegas

**Asistencia editorial:** Cristina Salcedo Rodríguez

**Fotos:** Adobe Stock

© IAEN, 2020

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



## Prólogo

### Políticas públicas para la gobernanza del Estado

La tercera entrega del repositorio digital *Mirada pública* refresca el acercamiento a la discusión sobre políticas en dos sentidos. El primero es que la buena acogida que han tenido los documentos publicados (más de 700 descargas) planteó la idea de abrir la convocatoria y receptor colaboraciones externas y el resultado ha sido más que alentador. En segundo lugar, se ha producido un cambio en el centro de gravedad de las reflexiones, las cuales ya no giran solo sobre la pandemia del covid-19. Ambos cambios son razonables y oportunos. Desde el principio, en el Instituto de Alto Estudios Nacionales pensamos que el repositorio sería un dinámico y flexible foco de pensamiento abierto; por otra parte, una vez que se han asimilado los aprendizajes más duros de la pandemia, la humanidad ha mostrado resiliencia y la administración y las políticas públicas replican este comportamiento.

Aunque las necesidades básicas para subsistencia y la sociabilidad se mantengan, los hábitos de la población han cambiado y las personas han empezado a convivir con el virus, adaptando a sus prácticas cotidianas cuidados como el uso de mascarillas y el lavado de manos. En el plano de la institucionalidad estatal, que vela por el bienestar de esas personas, el reto que se plantea es configurar una gestión pública que tenga la capacidad de gobernar para colocar acciones, ejecutar cosas en un contexto de economías en recesión y moderadas perspectivas, y solo al mediano y mediano plazos, de encontrar actividades alternativas que recuperen el empleo y generen recursos y dinamicen la gobernanza del Estado.

Como en marzo, Europa vuelve a entrar en cuarentena y, otra vez, el Estado se ha visto avocado a implementar políticas que protejan a

la población. Uno de cada cinco infectados viene de Estados Unidos, donde la intervención pública no ha estado a la altura para reducir los contagios y no existe una efectiva atención médica pública y universal. En América Latina, a salvo de los efectos del invierno boreal, la situación sigue siendo preocupante, pero no se ha agravado en la misma medida que en el norte. La región tiene la oportunidad de analizar casos particulares para dar soluciones que puedan implementarse en ciertos contextos.

El artículo “Política pública contra la violencia de género” es nuestra primera colaboración externa y contiene una propuesta sobre la idea de aprovechar los recursos de los que se dispone. Si bien se destaca que la pandemia agravó la incidencia de las situaciones de violencia, la propuesta de Marcelo Paredes es formular políticas a partir de legislación existente e identificar los espacios institucionales, siendo adecuados puntos de partida para abordar la necesidad de erradicar la violencia de género. De esta manera, los tomadores de decisiones no tendrían que crear instituciones para encarar este problema, sino canalizar de manera más eficiente leyes disponibles.

El siguiente artículo, “Políticas para un proyecto geopolítico en Galápagos”, de Francisco Chamorro, profesor de la *Escuela de Seguridad y Defensa* del IAEN, plantea que, frente a un sistema internacional deficitario, es necesario procurar mecanismos de política que coadyuven a mantener soberanía sobre recursos y territorios marinos. En la región insular esta iniciativa es de importancia esencial. Las enormes necesidades de alimentos en China y el nivel de desarrollo de dicho país llevan a que este gigante asiático despliegue capacidades de pesca en nuestro mar territorial, frente a lo que el Ecuador tiene muy poca capacidad de respuesta. Las opciones que propone este texto para poner en marcha mecanismos de control efectivo son dos: el camino diplomático, que conlleva alianzas estratégicas con socios que compartan tanto intereses como la tesis sobre control y administración de territorios marinos. La segunda opción implica una evaluación de los recursos disponibles y, después, un reajuste de la estructura presupuestaria para consolidar las facultades de control de la Armada en alta mar.

El tercer artículo, “Empoderamiento ciudadano y gobierno electrónico: políticas para la gobernabilidad posoctubre de 2019”, es un aporte de la *Escuela de Gobierno y Administración Pública*. Los profesores Gabriel Cevallos, Marcelo Reinoso y el decano Kléber Mejía hacen un examen retrospectivo para formular de un modo informado políticas públicas. Si bien el diálogo entre el Gobierno y la dirigencia del movimiento indígena redujo las tensiones, lo que se propone es que deben existir mecanismos para que la ciudadanía plantee opiniones y demandas, así como espacios de mediación que recepten esas inquietudes. La respuesta que se ofrecería desde la política pública sería contar con plataformas de gobierno abierto que permitan empoderar a la ciudadanía, profundizar la libertad de expresión, ofrecer fuentes de información transparentes y un canal de intercambio que permita a las personas entender qué se está haciendo desde el Estado en función de sus intereses y a los tomadores de decisiones dar a conocer esos intereses.

A continuación, “Políticas para la consolidación de una paz positiva en Ecuador”, de la profesora Carla Álvarez y el profesor Gualdemar Jiménez, docentes de la *Escuela de Seguridad y Defensa*, es un acercamiento transversal a un problema acuciante y recurrente en sociedades marcadas por la inequidad: la violencia directa. La propuesta de este documento de política es que la reducción de la violencia y la construcción de una paz positiva basada en la justicia social puede ocurrir por medio de dos puntales: los juzgados de paz y la reparación integral. Respecto del primero se propone que la política pública puede consolidar la figura del juez de paz, que devendría un experto en mediación y transformación de conflictos, capaz de contribuir de manera activa con la construcción de una cultura de paz. Los resultados de su gestión podrían evaluarse para encontrar mejoras y, en consecuencia, el juzgado de paz se convertirá en un espacio de reconciliación y fortalecimiento comunitario. Respecto de la reparación integral, se sugiere que la política pública consiga que las sentencias incluyan, de forma obligatoria y homogénea, mecanismos de reparación para las víctimas.

El quinto artículo es nuestra primera colaboración internacional. “Gestión de la información de riña para el proceso de política pública”

fue enviado por Claudia Patricia Gómez y Yofre Cortés Vargas, consultores de Public Safety Research Center, que lidera el Grupo de Investigación Estrategia & Decisión. Este documento propone que un evento de riña, en tanto expresión de violencia interpersonal, puede devenir un evento de delincuencia; en especial —y en esto hace eco con el cuarto artículo de esta publicación— en sociedades marcadas por la inequidad. El texto nos da un vistazo de la experiencia del Distrito Especial de Barranquilla entre los años 2017 y 2019 y se plantea que la política pública debe permitir que una expresión de violencia interpersonal pueda ser identificada, abordada y resuelta a partir de criterios de definición, junto con mecanismos de intervención y gestión de información adecuadas. De esta manera, instituciones del ámbito de la Salud o la Policía dispondrían de capacitaciones para comprender el fenómeno, herramientas tecnológicas para catalogarlo de manera homogénea y evidencias para tomar decisiones interinstitucionales con el fin de evitar que este problema escale y agrave la situación de seguridad.

Por último, “¿Qué políticas públicas elaborar frente a un colapso civilizatorio?” es un trabajo colaborativo que combina docentes de nuestra universidad con externos. De la *Escuela de Prospectiva Estratégica* participaron la decana María Fernanda Noboa y el profesor Fernando Barragán. De otra parte, intervinieron Norberto Emmerich, presidente del Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas (Argentina); Pedro Guadiana, profesor del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (México) y Yuri Serbolov, consultor y catedrático especialista en estrategia y prospectiva del Centro de Estudios Estratégicos (México). Este artículo propone un amplio ejercicio de reflexión que pretende responder preguntas como ¿por qué pasó esta crisis? y ¿cuáles son los desafíos actuales? La pandemia sería solo la punta del iceberg que evidencia un colapso civilizatorio. En efecto, la humanidad se debate entre soluciones basadas en el control de información y pautas específicas de funcionamiento y acceso libre a información que favorezca formas de organización más inclusivas aunque más complejas. En este propósito, políticas públicas orientadas a: i) facilitar auténticos acuerdos internacionales de desarrollo que articulen áreas culturales o regiones geopolíticas con el rol del Estado y

de las colectividades territoriales; ii) fortalecer las capacidades de los Gobiernos locales e incluso de formas de organización como barrios y comunas; iii) gestionar, desde la academia, el conocimiento hacia objetivos de desarrollo, son esenciales.

Estos documentos hacen propuestas desde un acercamiento dinámico y multinivel para las instituciones del Estado. El pertinente trabajo de personas dedicadas a la docencia y la investigación nos muestran —y esto puede ser un signo esperanzador— que la humanidad no comenzó ni terminó con la pandemia. Las respuestas desde las políticas públicas y la gestión de los Estados muestran también resiliencia y la necesidad de ser capaces de anticipar respuestas antes que reaccionar a coyunturas. En el Instituto de Altos Estudios Nacionales, mediante el repositorio digital *Mirada pública*, seguimos trabajando para brindar a los Gobiernos instrumentos claros de consulta y de ejecución que les devuelva la capacidad de prever, adaptarse y mejorar en beneficio de la sociedad.

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



**Índice**

**Prólogo**

Políticas públicas para la gobernanza del Estado .....	5
--	---

**Marco legal y líneas de política para la prevención y erradicación de la violencia de género**

*Marcelo Paredes Molina*

1. Objetivo .....	13
2. Problematización.....	13
3. Violencia de género contra las mujeres y niñas: cifras en Ecuador..	14
4. Lineamientos de acción.....	18
5. Propuestas de política pública.....	21
6. Referencias bibliográficas.....	23
7. Anexos .....	24

**Políticas para un proyecto geopolítico en Galápagos**

*Francisco Chamorro*

1. Objetivo .....	29
2. Problematización.....	29
3. Lineamientos de acción de la política.....	36
4. Referencias bibliográficas.....	39

**Empoderamiento ciudadano y gobierno electrónico: políticas para la gobernabilidad posoctubre de 2019**

*Gabriel Cevallos, Marcelo Reinoso y Kléber Mejía*

1. Objetivo .....	41
2. Problematización.....	41
3. Lineamientos de acción .....	45
4. Propuestas de política.....	46
5. Referencias bibliográficas.....	48

## **Políticas para la consolidación de una paz positiva en Ecuador**

*Carla Álvarez y Gualdemar Jiménez*

1. Objetivo .....	49
2. Problematización .....	49
3. Líneas de acción .....	53
4. Conclusiones .....	57
5. Referencias bibliográficas .....	57

## **Gestión de la información de riña para el proceso de política pública. Experiencia del Distrito Especial de Barranquilla entre 2017 y 2019**

*Claudia Patricia Gómez Rojas y Yofre Luis Cortés Vargas*

1. Objetivo .....	59
2. Problematización .....	60
3. Lineamiento de acción .....	62
4. Propuestas de política .....	68
5. Referencias bibliográficas .....	69

## **¿Qué políticas públicas elaborar frente a un colapso civilizatorio?**

*Fernando Barragán-Ochoa, Norberto Emmerich, Pedro Guadiana García,  
María Fernanda Noboa y Yuri Serbolov*

1. Objetivo: covid-19, de la disrupción al cambio sistémico .....	71
2. Pistas de reflexión de los impactos del covid-19 desde la complejidad .....	72
3. Líneas de acción: responder al colapso civilizatorio desde lo público .....	75
4. Propuestas de política .....	77
5. Referencias bibliográficas .....	78

## Marco legal y líneas de política para la prevención y erradicación de la violencia de género

Marcelo Paredes Molina<sup>1</sup>

### 1. Objetivo

El presente documento exhibe una panorámica general de la violencia de género contra las mujeres y niñas en Ecuador. Se propone que la exposición del marco legal e información de la problemática devenga en una hoja de ruta para la acción estatal y de la sociedad en su conjunto, para producir políticas que prevengan y erradiquen, de forma efectiva, la violencia contra las mujeres y niñas.

### 2. Problematicación

#### 2.1 Introducción

Se tiende a pensar que la violencia de género contra las mujeres se restringe a la violencia física o sexual ejercida desde los hombres hacia las mujeres y niñas; esto no es casual, dado que es la más visible e incluso aceptada en la sociedad. No obstante, la violencia de género contra las mujeres y niñas tiene distintos rostros y se refleja en varios ámbitos del desarrollo individual y colectivo de mujeres y niñas.

---

1 Sociólogo con mención en desarrollo de la PUCE y máster en Intervención Social de la Universidad Internacional de la Rioja. Ha sido docente de la UTPL y de la PUCE e investigador y alumno de la Universidad de Salamanca, España. Consultor del PNUD, Acnur, OIM, Unesco, BID y la Cooperación Alemana (GIZ) y Belga (WOB). Fue secretario del Consejo Nacional de Planificación y representante del Estado ecuatoriano ante la Red de Planificación para América Latina y el Caribe (Redeplan-Cepal) entre 2017 y 2018. Es especialista en políticas públicas y reforma del Estado.



*[Se observa la necesidad de abordar este fenómeno] no solo desde el ámbito jurídico y de seguridad; sino [...] tratarlo de manera integral mediante una propuesta de política pública que permita a las mujeres y niñas el acceso a una vida libre de violencia.*

En Ecuador, con la promulgación de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM), en febrero de 2018, se pone de relieve en el país la necesidad de abordar no solo desde el ámbito jurídico y de seguridad este fenómeno; sino también de tratarlo de manera integral mediante una propuesta de política pública que permita a las mujeres y niñas el acceso a una vida libre de violencia, pero, sobre todo, el acceso igualitario a los derechos sociales, económicos y políticos planteados en la Constitución y tratados internacionales.

En ese sentido, será importante considerar información que dé cuenta del problema de la violencia de género contra las mujeres y las niñas en el caso ecuatoriano, describir de manera sucinta la legislación que antecede a la LOIPEVCM, para con ello realizar un planteamiento general de acciones que el Estado ecuatoriano debería tomar a la luz de la legislación e institucionalidad conformada para la prevención y erradicación de este tipo de violencia.

### **3. Violencia de género contra las mujeres y niñas: cifras en Ecuador**

En Ecuador, en agosto de 2014, el concepto de femicidio se tipificó, es decir, se incorporó en el Código Orgánico Integral Penal (COIP); a partir de ello, se juzga y se sanciona ese hecho como un delito. Según un reporte de la Fiscalía General del Estado (FGE), “desde el 10 de agosto de 2014 al 31 de mayo de 2019, se registraron 935 muertes violentas de mujeres (de los cuales) 335 se registraron en el sistema de justicia ecuatoriano como femicidios, lo cual representa el 36 %” (FGE, 2019). No obstante, cifras generadas por la sociedad civil, a partir de la Alianza para el Mapeo y Monitoreo de Femicidios en Ecuador, indican que entre el 1.<sup>ero</sup> de enero de 2014 y el dos de marzo de 2020, 748



mujeres han sido asesinadas por razones de género.<sup>2</sup> Se revela entonces la necesidad de coordinación entre el Estado y la sociedad civil para la superación de la violencia de género contra las mujeres y niñas como un fenómeno social.

Con estos antecedentes, conviene retomar la perspectiva de la violencia de género como un acto estructural y que se manifiesta de diversas formas. Como se verá, la legislación reconoce este tipo de violencia como un acto de discriminación que afecta distintos ámbitos de desarrollo individual y social de las mujeres. El sistema de Naciones Unidas identifica, al menos, tres causas estructurales o factores de riesgo para la reproducción social de la violencia de género contra las mujeres y las niñas:<sup>3</sup> i) la desigualdad de género, entendida como la brecha entre hombres y mujeres en el acceso a derechos como educación, salud, trabajo y vivienda, entre otros; no obstante, ii) el contexto también juega un rol dentro de la reproducción de la violencia estructural en la que escenarios como pobreza, exclusión, marginación, guerra y violencia social generalizada, así como desplazamientos forzosos, ponen en riesgo sobre todo a mujeres y niñas; y iii) factores culturales que reproducen o “naturalizan” la violencia de género contra mujeres y niñas.

### 3.1. Brecha de acceso a derechos entre hombres y mujeres

Ecuador es un país que, por fortuna, ha superado la brecha de acceso a educación, incluido el nivel superior; en el que la tasa neta de asistencia de mujeres a la Educación General Básica para 2017 era de 95,54 % frente a un 95,22 % en hombres (CNPIG, 2018, p. 91). Algo similar ocurre al analizar la tasa neta de matrícula a educación superior de mujeres, que corresponde a un 23,5 %, 2,1 puntos porcentuales mayor a

*[E]scenarios como pobreza, exclusión, marginación, guerra, violencia social [...] y desplazamientos forzosos, ponen en riesgo, sobre todo, a mujeres y niñas.*

2 Consultado el 24/8/2020 en <http://www.fundacionaldea.org/noticiasaldea/39gd9x9btdt76zmtzgm7zlgmlkrjze>.

3 Consultado el 24/8/2020 en <https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2018/violence-against-women-cause-consequence-inequality.html>.



*Las mujeres tienen una doble barrera de acceso al trabajo: primero, la cantidad de tiempo que le deben destinar al trabajo doméstico no remunerado y, segundo, las barreras de acceso en igualdad de condiciones con relación al hombre.*

la de hombres (CNPIG, 2018, p. 92). Sin embargo, el problema radica en la permanencia de niñas, adolescentes y jóvenes mujeres dentro de los sistemas educativos de primaria y secundaria y nivel superior; en los que factores como la violencia dentro de establecimientos educativos, en todos los ámbitos, llevan a la marginación de las mujeres de estos sistemas. Eventos como la maternidad a temprana edad, embarazos no deseados o períodos de maternidad y lactancia dificultan la presencia de las mujeres en el sistema de educación.

La siguiente problemática tiene que ver con el acceso al trabajo. Este es un ámbito relevante en cuanto los niveles de autonomía de las mujeres implica independencia respecto de sus parejas y la reducción de la incidencia de violencia de género. Las mujeres tienen una doble barrera de acceso al trabajo: primero, la cantidad de tiempo que le deben destinar al trabajo doméstico no remunerado y, segundo, las barreras de acceso en igualdad de condiciones con relación al hombre. En el primer caso la tasa de empleo no remunerado en mujeres es de 18,4 % frente a apenas 5,4 % de los hombres (INEC, 2019); en contraposición, si se analiza la tasa de empleo adecuado, la brecha o la diferencia entre hombres y mujeres se profundiza, en la que el 67,1 % de aquellas personas que cuentan con empleo adecuado corresponde a hombres y 32,9 % a mujeres; no es menor la brecha salarial en la que los hombres reciben un promedio mensual de ingresos de 345,5 dólares frente a 292,7 dólares que devengan las mujeres (INEC, 2019).

Estos niveles de desigualdad pueden ser medidos también en términos del tiempo que las mujeres deben destinar al trabajo no remunerado. Según información de las Cuentas Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares 2016-2017, las mujeres de 12 años y más dedicaron en promedio 31 horas semanales a trabajo no remunerado frente a 11 horas semanales destinadas a estas labores por parte de los hombres (INEC, 2020). La dedicación de las mujeres a la economía del cuidado restringe su posibilidad de realizar



otras actividades que permitan su realización personal y profesional. De forma adicional, estas actividades no son valoradas en relación con su aporte a la economía nacional, en la que el aporte de las mujeres mediante estas actividades representa un 14,5 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, equivalente a 15 099 000 dólares, según cifras del INEC en la fuente estadística mencionada con anterioridad (INEC, 2020).

Otro aspecto importante en relación con el acceso a derechos tiene que ver con el acceso a la justicia. Al respecto, es razonable suponer que el sistema de justicia no promueve la denuncia de los hechos violentos en los distintos ámbitos de la vida de las mujeres. La información de la Segunda Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU), muestra que solo dos de cada diez mujeres que afirman haber sufrido violencia física o sexual denunciaron el hecho (INEC, 2019). En la misma línea, según la Cepal, 57 % de mujeres afirmó en 2016 “desconfiar de las instituciones políticas y el Estado” (Cepal, 2019).

### 3.2. Contexto de pobreza y vulnerabilidad

De acuerdo con la Cepal, en 2014 el índice de feminidad de la pobreza era de 127,6 mujeres por cada 100 hombres en condición de pobreza y 117,6 mujeres por cada 100 hombres en extrema pobreza (Cepal, 2019). Por otro lado, la tasa de analfabetismo para mujeres es de 6,5 % frente a 5,0 % en hombres; aspecto que se profundiza en el momento en que en el área rural la tasa de analfabetismo en mujeres es de 12,2 % y en hombres es de 8,8 % (CNPIG, 2018, pp. 88-89). Esta situación se agrava en grupos vulnerables como niñas, adolescentes y jóvenes, mujeres de la tercera edad, mujeres en condición de movilidad humana, mujeres con discapacidad, mujeres con enfermedades catastróficas, privadas de la libertad y mujeres de los distintos pueblos y nacionalidades.

*Otro aspecto importante en relación con el acceso a derechos tiene que ver con el acceso a la justicia [...] solo dos de cada diez mujeres que afirman haber sufrido violencia física o sexual denunciaron el hecho.*



### 3.3. Naturalización de la violencia de género contra las mujeres y patrones socioculturales discriminatorios

La Segunda Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU, 2019) señala que 65 de cada 100 mujeres han experimentado por lo menos algún tipo de violencia a lo largo de su vida; la psicológica representa el mayor porcentaje (56,9 %), seguida de la física (35,4 %), sexual (32,7 %) y patrimonial (16,4 %). Lo más alarmante de estas cifras es que apenas dos de cada diez mujeres que han sufrido algún tipo de violencia a lo largo de su vida lo ha denunciado.

De igual forma, cinco de cada diez mujeres de 15 años y más afirman que el hombre es “el sostén económico del hogar” y que ellas “deben hacerse cargo de los quehaceres del hogar” (INEC, 2019). Estos aspectos de naturalización de la violencia se profundizan si se analiza la situación de ciertos pueblos y nacionalidades en las que tres de cada diez mujeres indígenas consideran que los hombres deben acceder a mejores puestos de trabajo y que tienen obligaciones sexuales con sus parejas, en tanto que seis de cada diez consideran que las esposas deben obediencia a sus esposos (INEC, 2019).

## 4. Lineamientos de acción

### 4.1. Antecedentes legales y de política pública sobre la violencia de género contra las mujeres y las niñas en el contexto global y regional

El hito contemporáneo más importante en el ámbito legal y de política pública en el mundo contra la violencia de género contra las mujeres y las niñas es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), según la cual la violencia se basa en la discriminación contra las mujeres y niñas, que decanta en la vulneración de sus derechos, sobre todo sociales, culturales, políticos y económicos.

*[Según la Cedaw] la violencia se basa en la discriminación contra las mujeres y niñas, que decanta en la vulneración de sus derechos, sobre todo sociales, culturales, políticos y económicos.*



Por lo anterior, la política pública debería considerar por lo menos: i) la eliminación de todo tipo de discriminación contra las mujeres y niñas; ii) el acceso igualitario a derechos; iii) el desarrollo de las mujeres y las niñas en los ámbitos político, económico, social y cultural; y iv) el fortalecimiento de la familia, la sociedad y la cultura de paz. En adelante, una agenda de política pública debería considerar los lineamientos a partir de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación Contra la Mujer (ONU, 1981, arts. 2 a 12):

- a. Reformas legales e institucionales que generen un entorno de acceso en condiciones de igualdad a la justicia y que prevengan y sancionen actos discriminatorios;
- b. Cambio de patrones socioculturales de conducta y eliminación de prejuicios basados en prácticas de dominación expresos en actos tales como matrimonio forzoso, mutilación genital femenina, trata y explotación sexual;
- c. Fomento de la participación de las mujeres en la política, cargos públicos y espacios de representación y en la esfera pública en el diseño de política pública;
- d. Acceso igualitario al derecho a la educación en todos sus niveles mediante procesos educativos, de formación, capacitación; junto con la garantía del acceso y permanencia y la reducción de brechas;
- e. Acceso igualitario a trabajo y derechos laborales por medio de la generación de oportunidades, equiparación remunerativa y criterios de evaluación, seguridad social, salud laboral y derechos laborales durante embarazo, maternidad, lactancia, responsabilidad igualitaria entre hombres y mujeres en el cuidado del hogar;
- f. Acceso a la salud y promoción de derechos sexuales y reproductivos mediante servicios de salud, planificación familiar y cuidado durante embarazo, parto, posparto y período de lactancia y cuidado de la primera infancia.

*Acceso igualitario al derecho a la educación en todos sus niveles mediante procesos educativos, de formación, capacitación; junto con la garantía del acceso y permanencia y la reducción de brechas.*



*[La] legislación ecuatoriana es clara en relación con los lineamientos para la construcción de una política pública integral que permita la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.*

## **4.2. Lineamientos de política pública a partir de la Ley Orgánica Integral para prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM)**

Con los antecedentes expuestos, se puede indicar que la legislación ecuatoriana es clara en relación con los lineamientos para la construcción de una política pública integral que permita la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres. Se sustenta en la conformación de cuatro ejes (LOIPEVCM, art. 19, núm. 3) que se describen a continuación:

### ***Prevención de la violencia de género contra las mujeres***

Plantea gestionar “mecanismos de sensibilización y concientización para eliminar de forma progresiva patrones socioculturales y estereotipos que [...] justifican o naturalizan la violencia contra las mujeres” (LOIPEVCM, cap. III); así como considerar la promoción y garantía de derechos constitucionales, la promoción de la denuncia, la regulación de los medios de comunicación y la transmisión de contenidos violentos y atentatorios contra la dignidad de mujeres y niñas.

### ***Atención a las víctimas de violencia contra las mujeres***

Plantea la importancia de la atención “médica, psicológica, socioeconómica y asesoría jurídica” especializada a mujeres y niñas que han sido víctimas de violencia de género (LOIPEVCM, arts. 2, 43 y 44); considerando el mejoramiento de los servicios del sistema judicial y demás servicios del sector social.

### ***Protección a las víctimas de violencia contra mujeres y niñas***

Gira en torno a “garantizar la integridad y seguridad de las mujeres víctimas (directas e indirectas) de violencia” (LOIPEVCM, arts. 45, 49, 50 y 51) y tiene como resultado evitar las amenazas o vulneración de derechos de las



víctimas, situaciones en las que la incorporación del enfoque de derechos humanos y de género en instancias como la Fiscalía General del Estado, el sistema judicial y juntas cantonales de protección de derechos son fundamentales para la emisión de medidas de protección de la integridad física, psicológica y patrimonial de las víctimas de este tipo de violencia.

### ***Reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres y las niñas***

Plantea la “reparación integral por el daño material e inmaterial causado [incluyendo la] restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, satisfacción y las garantías de que el hecho no se repita” (LOIPEVCM, art. 62); es decir, el restablecimiento de los derechos interrumpidos tras un acto violento, mejorando el sistema de investigación y judicialización del delito, para reducir la impunidad y la revictimización.

## **5. Propuestas de política pública**

Para la implementación de la ley y la gestión de las políticas públicas definidas en la misma, se contempla la conformación del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNIPEVCM). Este sistema está compuesto por veintidós organismos del Estado ecuatoriano a cargo de la política pública (ver anexos).

En ese sentido, se puede decir que existe una correspondencia entre la gestión de los ejes planteados con anterioridad, definidos en la ley, y las atribuciones dadas a las instituciones que conforman el SNIPEVCM. De esta manera, en los ejes de i) prevención de la violencia y promoción de derechos y ii) de atención a víctimas de violencia, se concentran sobre todo las acciones del sector social y de seguridad; mientras que en el eje de iii) protección a víctimas de

*[R]establecimiento de los derechos interrumpidos tras un acto violento, mejorando el sistema de investigación y judicialización del delito, para reducir la impunidad y la revictimización.*



violencia se concentran las acciones del sector de seguridad y de la Función Judicial y de Transparencia y Control Social.

En el eje de iv) reparación integral de derechos a las víctimas se concentran las acciones de la Función Judicial y de Transparencia y Control Social y del sector social de la Función Ejecutiva. Tienen un rol transversal los Consejos Nacionales para la Igualdad en la veeduría del cumplimiento de derechos y asesoría a las instituciones públicas para el cumplimiento de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y niñas. Por su parte, el INEC estaría a cargo de la supervisión y generación de información y estadísticas nacionales sobre violencia contra las mujeres y niñas y los Gobiernos Autónomos Descentralizados a cargo del cumplimiento de la política pública a escala local, conforme sus competencias asignadas por la Constitución de la República y demás legislación vigente.

En el último caso, asumen un rol preponderante en todos los ejes los Consejos Cantonales de Protección de Derechos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos; pero, sobre todo, en la implementación de acciones de atención, protección y reparación integral de los derechos de las víctimas.

Ahora, además de lo planteado con anterioridad, es importante indicar que existe un aspecto transversal y que se refiere al proceso de sensibilización o incorporación del enfoque de género en el servicio público para la atención, protección y reparación integral de derechos por parte de los actores que conforman el SNIPEVCM, lo que supone la superación de patrones violentos ejercidos desde los agentes del Estado y la naturalización e impunidad de actos violentos contra mujeres y niñas.

*[La] incorporación del enfoque de género en el servicio público para la atención, protección y reparación integral de derechos [...] supone la superación de patrones violentos ejercidos desde los agentes del Estado [...]*



## 6. Referencias bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2019). *CEPALSTAT*. Recuperado el 5/5/2020 de <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género [CNPIG] (2018). *Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y Personas LGBTI*. Quito: CNPIG.
- Fiscalía General del Estado [FGE] (2019). *Boletín Criminológico y de Estadística Delictual “Femicidio”*. Quito: FGE.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (1 de enero de 2020). *Cuentas Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares 2016-2017*. Quito: INEC.
- \_\_\_\_\_ (1 de diciembre de 2019). *Enemdu*, diciembre de 2019. *201912\_Tabulado\_Mercado\_Laboral\_EXCEL.xlsx*. Quito: Ecuador en cifras.
- \_\_\_\_\_ (1 de noviembre de 2019). Principales resultados EN-VIGMU. *Presentación*. Quito: INEC.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2019). *Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en Ecuador (DTM) Noviembre-Diciembre 2019*. Quito: OIM.
- Organización Mundial de la Salud [OMS] (29 de noviembre de 2017). *Violencia contra la mujer*. Recuperado el 22/agosto/2019 de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>
- Organización de Naciones Unidas [ONU] (1981). *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw)*. Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- UNODC (2018). *Global Study on Homicide: Gender-related killing of women and girls 2018*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.



## 7. Anexos

Tabla 1

### Objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2017-2021 vinculadas a la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres

Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas	• Reducir la brecha de empleo adecuado entre hombres y mujeres del 33,5 % al 28,7 % a 2021.
	• Reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres del 21,9 % al 18,4 % a 2021.
	• Reducir la razón de mortalidad materna de 44,6 a 36,2 fallecimientos por cada 100 000 nacidos vivos a 2021.
	• Reducir la razón de mortalidad materna de 44,6 a 36,2 fallecimientos por cada 100 000 nacidos vivos a 2021.
	• Disminuir del 76,5 % al 63,5 % la tasa específica de nacidos vivos en mujeres adolescentes entre 15 a 19 años de edad a 2021.
	• Aumentar del 46,4 % al 64 % la prevalencia de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida a 2021.
	• Reducir la tasa de femicidios de 0,85 a 0,82 por cada 100 000 mujeres a 2021.
	• Incrementar el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años que participan en programas de primera infancia, a 2021.
	• Reducir la tasa de nacimientos en adolescentes de 10 a 14 años de edad por cada 1000 mujeres a 2021.
	• Eliminar el porcentaje de niños de hasta 18 meses de edad con transmisión materno-infantil de VIH.
	• Disminuir el embarazo no planificado.
	• Reducir la tasa de congestión de 1,64 % a 1,5 % a 2021.
	• Reducir la tasa de dependencia de 0,64 % a 0,5 % a 2021.
	• Mantener la tasa de resolución entre 0,75 % y 1 % a 2021.
• Incrementar el número de fiscales de 5,1 a 8 por cada 100 000 habitantes a 2021.	



<p>Objetivo 2: Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erradicar el porcentaje de mujeres que han vivido algún tipo de discriminación de género a 2021.</li> <li>• Erradicar el porcentaje de las personas LGTBTTIQ que han vivido algún tipo de discriminación por su orientación sexual e identidad de género a 2021.</li> </ul>
<p>Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar la confianza en la Policía Nacional de 6,5 a 6,64 hasta 2021.</li> <li>• Incrementar la confianza en el Consejo de la Judicatura a 2021.</li> <li>• Incrementar la confianza en la Fiscalía General del Estado a 2021.</li> <li>• Incrementar la confianza en la Defensoría Pública a 2021.</li> <li>• Incrementar el porcentaje de organizaciones sociales registradas y fortalecidas en sus capacidades organizativas a 2021.</li> </ul>

Fuente: PND (2017-2021). Elaboración: propia.

Considerando lo expuesto en la problematización, los lineamientos de política pública dados por la legislación y los instrumentos globales, regionales y nacionales proponen un conjunto de orientaciones generales de política pública en el marco de los ejes planteados en la ley para lograr la efectiva prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y niñas en Ecuador y el cumplimiento de las metas estipuladas en el PND 2017-2021.



**Tabla 2**  
**Aproximación a una agenda de política pública para la  
 prevención y erradicación de la violencia de género contra las  
 mujeres y las niñas**

Eje de política pública según la ley	Acciones generales
<p>1. Prevención y promoción de derechos de las mujeres y las niñas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover, garantizar y vigilar el cumplimiento de derechos tales como educación, salud, trabajo, vivienda, acceso a bienes productivos y de capital.</li> <li>• Regular y promover la denuncia de casos de violencia en los ámbitos sociales, laborales, educativos, familiares, culturales, deportivos.</li> <li>• Implementar estrategias para el cambio de patrones socioculturales a nivel individual, familiar, colectivo y nacional.</li> <li>• Promover la participación de medios de comunicación en la prevención y erradicación de la violencia de género contra mujeres y niñas.</li> <li>• Regular y prohibir la transmisión de contenidos atentatorios contra los derechos de las mujeres y las niñas.</li> </ul>
<p>2. Atención a víctimas de violencia de género contra las mujeres y las niñas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer y mejorar los servicios del sistema de justicia, recepción de denuncias, investigación y sanción de delitos de violencia contra mujeres y niñas.</li> <li>• Promover la prestación oportuna de servicios de salud, consejería y acogimiento a víctimas que han sido desplazadas de sus hogares por efecto de la violencia de género.</li> </ul>



Eje de política pública según la ley	Acciones generales
3. Protección a víctimas de violencia de género contra las mujeres y niñas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer e incorporar el enfoque de género en las instituciones (Fiscalía, Policía, Juntas Cantonales de Protección de Derechos) que implementan medidas de protección para salvaguardar la integridad física, psicológica y patrimonial de víctimas de violencia de género contra las mujeres y niñas.</li> <li>• Implementar medidas de alerta temprana de la violencia y, sobre todo, de potenciales casos de femicidio.</li> </ul>
4. Reparación integral de derechos a víctimas de violencia de género contra las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el sistema de investigación y judicialización de los casos de violencia de género contra las mujeres para reducir la impunidad y casos de revictimización.</li> <li>• Restablecer los derechos interrumpidos de las víctimas de violencia de género contra las mujeres, tales como educación, trabajo, acceso a la vida familiar, social y comunitaria evitando la revictimización.</li> </ul>

Fuente: LOIPEVCM, Reglamento a la Ley, Cedaw, Convención Belém Do Pará, PND 2017-2021, ODS 2030. Elaboración: propia.



Tabla 3

### Organismos que conforman el Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

1. Sector Social, mediante la Secretaría de Derechos Humanos (SDH), Ministerio de Educación (Mineduc), Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Senescyt), Ministerio de Salud (MSP), Ministerio de Trabajo (MDT), Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES);
2. Sector de seguridad por intermedio del Ministerio de Gobierno (MDG) y del Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 (ECU911);
3. Consejos Nacionales para la Igualdad de Género, Intergeneracional, de Personas con Discapacidad, de Movilidad Humana y de Pueblos y Nacionalidades;
4. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC);
5. Función Judicial y de Transparencia y Control Social por intermedio del Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado (FGE), Defensoría Pública y Defensoría del Pueblo;
6. Una persona representante del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales (Congope), de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (Conagopare) (LOIPEVCM, art. 22).

Elaboración: propia.

## Políticas para un proyecto geopolítico en Galápagos

Francisco Chamorro<sup>1</sup>

### 1. Objetivo

El presente documento busca subrayar la importancia de la proyección del poder marítimo nacional en un sistema internacional de condiciones anárquicas. Se espera que este análisis, a la luz de las condiciones actuales del sistema internacional, estimule la discusión y reflexión sobre la importancia de la concepción de un proyecto geopolítico marítimo de largo plazo que considere la privilegiada posición geográfica del Ecuador continental e insular.

### 2. Problematización

#### 2.1 Contextualización

La noticia sobre la pesca no declarada y no reglamentada que se ejecuta en las cercanías a la Zona Económica Exclusiva insular del Ecuador, realizada por buques de bandera extranjera (china), ha a dado la vuelta al mundo debido a la importancia global del ecosistema marítimo de las Galápagos. La riqueza ictiológica de la zona insular ecuatoriana ha atraído a grandes flotas pesqueras que, además, han sacado ventaja del hecho que la zona no cuente con una estrategia marítima que declare, de modo taxativo, cuáles son los intereses marítimos nacionales. Gigantescas flotas de más de 250 buques han ejecutado sus faenas sin mayores dificultades y es preciso contar con medidas que contrarresten, prevengan y eviten la recurrencia de este hecho.

---

<sup>1</sup> Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN.



*La sobrepoblación y la falta de alimentos representa uno de los mayores retos para el Gobierno chino [que] ha acudido a inmensas flotas pesqueras para realizar acciones no legítimas en alta mar.*

La sobrepoblación china y la falta de recursos alimenticios que eso conlleva representa uno de los mayores retos aún pendiente para el Gobierno chino, al cual ese significativo problema interno le ha exigido acudir a inmensas flotas pesqueras para realizar acciones no legítimas en alta mar. Dicha práctica se ha traducido en tácticas de depredación de recursos marinos vivos que incluso ha causado la extinción de recursos en su zona propia de influencia, por lo que dichas flotas no tienen otra opción que avanzar a diferentes latitudes. Así, desde 2017, la actuación depredadora de la flota pesquera china ha afectado al ecosistema marítimo de las Galápagos. No obstante, el Estado ecuatoriano enfrenta, al mismo tiempo, una dificultad estructural propia de la característica anárquica del sistema internacional, la débil incidencia de las instituciones internacionales, como es la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar), instrumento que ha sido considerado por pensadores de corte liberal como un mecanismo eficiente de gobernanza de los océanos, empero, para las particularidades del caso ecuatoriano, la Convemar no ha resultado ser la panacea que varios pensaron que era.

## **2.2 Sistema internacional anárquico**

Los dos eventos más importantes que se han desarrollado en el contexto de la política internacional, como son la introducción de armas nucleares y el fin de la Guerra Fría, no tuvieron la capacidad de transformar el sistema internacional (Waltz, 2000), manteniendo a la anarquía como la principal característica del sistema internacional, sin que se vislumbre a corto o mediano plazo la mínima posibilidad de que ocurra un cambio. Por lo que la concepción de la escuela liberal, de alcanzar una efectiva gobernanza global mediante el uso de las instituciones internacionales, requeriría de enormes esfuerzos de los actores involucrados que, entre otras cosas, implique la presencia de una autoridad internacional efectiva que se sobreponga a los intereses de



los Estados. Es preciso, entonces, en este ambiente de autoyuda y balance de poder, contar con un esquema de políticas y estrategias que, de manera coordinada, permitan a las unidades del sistema la proyección de poder hacia el concierto internacional y establecerse como un actor de relativa importancia.

Para ilustrar lo mencionado, esta condición de anarquía del sistema se la constata incluso en las principales definiciones de la Constitución de los océanos relacionadas con los espacios marítimos. Alta mar y la Zona<sup>2</sup> son dos espacios que establece este instrumento pero que carecen de mecanismos claros de gobernanza y, por tanto, en estos impera la anarquía o la libertad, de acuerdo con la terminología empleada por el instrumento. El articulado dedicado a estos dos espacios —alta mar y la Zona— establece libertades que pueden ejercer los Estados ribereños y no ribereños sin que se hayan introducido restricciones importantes. Lo cual ratifica que no existe ningún tipo de autoridad efectiva que regule la actuación de los Estados en el momento en que el interés nacional se encuentra presente. Quienes apelan por la efectividad de la Convemar sostienen que, para la gobernanza de la Zona, dicho instrumento cuenta con las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP) pero, en la práctica, poca o nula eficiencia representan para la gobernanza de alta mar.

### 2.3 La Convemar y la posición geográfica del Ecuador

La Convemar fue aprobada en 1982, entró en vigor en 1994 y Ecuador ratificó este instrumento multilateral en septiembre de 2012 (ONU, 2020).

Los conceptos y principios aplicados en el instrumento en cuestión fueron desarrollados en el contexto de la Guerra Fría desde una perspectiva liberal, que asume que los

*[Un] esquema de políticas y estrategias coordinadas permitirían [...] la proyección de poder hacia el concierto internacional y establecerse como un actor de relativa importancia.*

<sup>2</sup> Alta mar y la Zona son dos espacios marítimos definidos por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar).



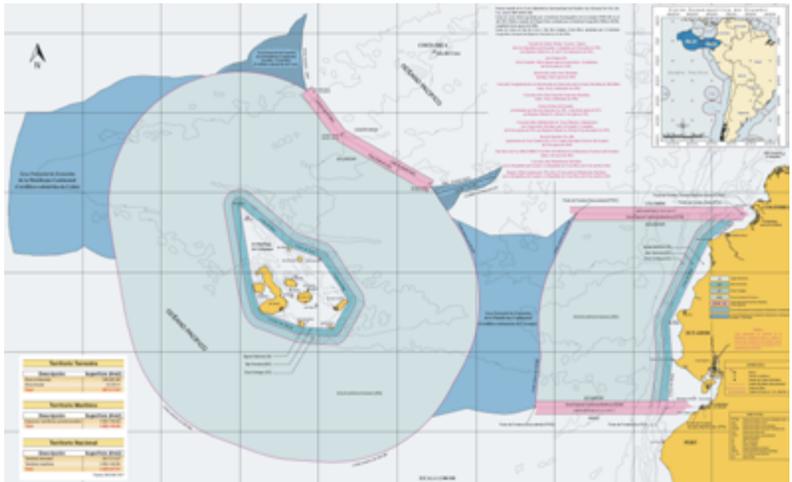
*[La] Convemar no es un instrumento eficiente de protección frente al empleo ilegítimo de grandes flotas pesqueras.*

organismos internacionales tienen eficacia en las acciones que se ejecutan en el sistema internacional. No obstante, aunque el ambiente estratégico de seguridad ha cambiado, la Convemar no es un instrumento eficiente de protección frente al empleo ilegítimo de grandes flotas pesqueras, como la presencia de la flota china en zonas cercanas a Galápagos.

En el caso ecuatoriano, la definición de los espacios acuáticos que se establecen en el instrumento afecta de modo directo a los intereses marítimos nacionales. Su aplicación separa la continuidad natural del territorio marítimo entre el continente y las Galápagos, interponiendo una zona de anarquía (alta mar en términos de la Convemar) entre las zonas económicas exclusivas continental e insular. En el mapa 1 se observa la aplicación de la definición de los espacios acuáticos de la Convemar.

### Mapa 1

#### Carta didáctica del territorio marítimo del Ecuador



**Fuente:** Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. La alta mar constituye todos los espacios que se encuentran por fuera de las zonas marítimas demarcadas.



Como se observa, la Carta Didáctica del Territorio Marítimo define los espacios marítimos jurisdiccionales establecidos por la Convemar, incluyéndose mar territorial (12 millas desde las líneas base), aguas interiores, zona contigua, zona económica exclusiva (188 millas desde el mar territorial) y alta mar. Asimismo, la plataforma continental (200 millas desde las líneas base que podría extenderse a 350 millas) y la Zona, espacios definidos por este instrumento pero que no se los puede observar debido a las dos dimensiones en las que está representado este mapa.

Así, el territorio marítimo ecuatoriano alcanza una superficie de 1 092 140 km<sup>2</sup>, lo cual representa una extensión alrededor de 4,2 veces más grande que el territorio terrestre (257 217,07 km<sup>2</sup>), pero que se encuentra dividida por una zona de alta mar que representa un riesgo potencial para el Ecuador porque impide la efectiva maestría del mar (Castex, 1994)<sup>3</sup>. Si bien en la Convemar se establece la oportunidad de extensión de la plataforma continental submarina hasta 150 millas adicionales de las 200 millas que harían parte de la zona económica exclusiva, no ocurre lo mismo con la columna de agua que se encuentra sobre el lecho y subsuelo marítimo. El mapa 2 muestra la unión natural existente entre las islas Galápagos y el Ecuador continental con relación al lecho y subsuelo marítimo, ventaja natural que en este momento resulta ineficaz debido a las definiciones actuales de la Convemar respecto a los espacios marítimos.

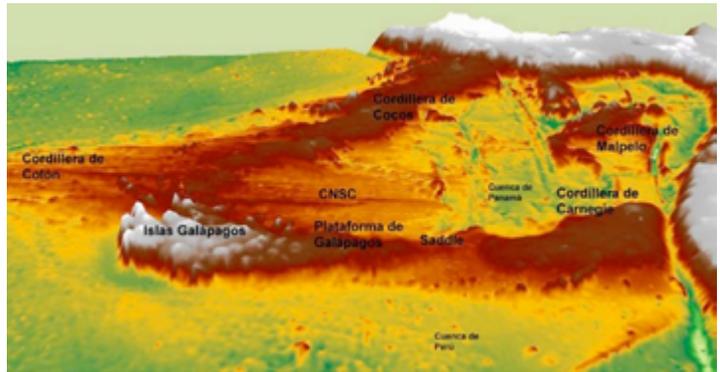
---

3 Para ampliar, revisar el libro *Strategic Theories de Raoul Castex*. En la parte 1 se realiza un análisis detallado sobre la noción de la maestría del mar.



## Mapa 2

### Ubicación de las cordilleras de Carnegie, Cocos y Colón



**Fuente:** Tomado de “Descripción morfológica de la plataforma continental del Ecuador y análisis comparativo con la plataforma jurídica mediante la aplicación de sistemas de información geográfica”, de Martillo, Pazmiño, Chunga y Resl.

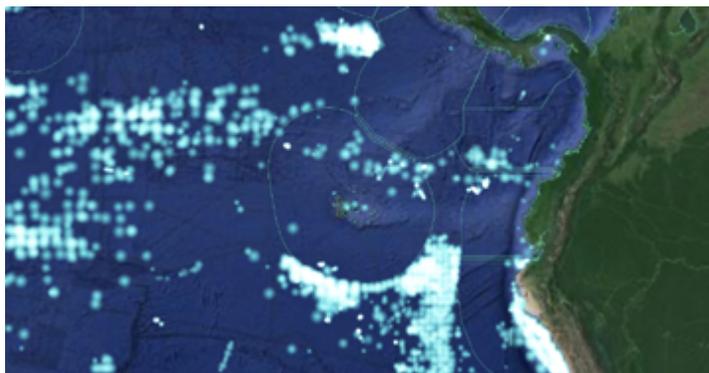
Si bien la extensión de la plataforma submarina es beneficiosa para Ecuador debido a que le dota al Estado de derechos de soberanía sobre varias actividades que se podrían realizar en el lecho y subsuelo de las áreas submarinas, esto no significa un beneficio absoluto, puesto que, como se ha mencionado, las zonas económicas exclusivas continental e insular del Ecuador quedarían separadas en la superficie del océano por una franja de anarquía (alta mar) en la que las posibilidades de control de las actividades que allí se realicen son nulas.

Resultado de dicha deficiencia es la presencia de la flota pesquera china, la cual ha sabido aprovechar el espacio de anarquía de la franja de alta mar que divide la continuidad natural del espacio marítimo ecuatoriano. En el mapa 3 se muestra el comportamiento de la flota pesquera en los meses de junio, julio y agosto de 2020.



### Mapa 3

#### Ubicación de buques pesqueros en los meses de junio, julio y agosto de 2020



Fuente: Global Fishing Watch, imagen capturada el 30 de agosto de 2020.

Como se observa, la flota depredadora se ha ubicado en puntos límites de la zona económica exclusiva ecuatoriana desde los que realiza faenas que arrasan con todo tipo de especies que habitan y transitan en ese sector, debido a las provechosas condiciones de alimento, así como a los entornos favorables para su reproducción.

En ese contexto, es imperativo para la seguridad nacional, económica y alimentaria del Ecuador que se inicie con un proyecto geopolítico de largo aliento que permita al Estado proteger y preservar sus intereses marítimos. Dicho proyecto deberá proveer al Ecuador la posibilidad de que en el futuro la franja de anarquía existente entre sus dos zonas económicas exclusivas desaparezca, dotándole así de posibilidades reales al Estado para ejecutar acciones de protección de sus intereses marítimos. Esto conllevaría un gran esfuerzo de la diplomacia ecuatoriana, así como de las instituciones de fuerza del Estado. Lo que este documento pretende es motivar la discusión sobre el futuro del espacio marítimo ecuatoriano por medio de la propuesta de las líneas generales de lo que podría constituirse como un proyecto geopolítico

*En ese contexto, es imperativo para la seguridad nacional, económica y alimentaria del Ecuador que se inicie con un proyecto geopolítico de largo aliento que permita al Estado proteger y preservar sus intereses marítimos.*



llamado Mar de Humboldt, que permita a futuro visualizar al espacio marítimo ecuatoriano según el mapa 4, mejorando las condiciones de control del territorio marítimo nacional y alcanzando una efectiva maestría del mar.

#### Gráfico 4

#### Nuevo mar territorial ecuatoriano de acuerdo con el proyecto geopolítico Mar de Humboldt



Fuente: Elaboración propia con base en la Carta Didáctica del Territorio Marítimo Ecuatoriano.

*El] dominio de las comunicaciones marítimas civiles y militares en el territorio marítimo ecuatoriano solo se conseguiría mediante la continuidad de las dos zonas económicas exclusivas continental e insular.*

Esta propuesta geopolítica significa alcanzar la continuidad natural entre el Ecuador continental y el insular, lo que representa alrededor de 97 000 km<sup>2</sup> ecuatorianos, correspondientes a la columna de agua que se encuentra sobre la plataforma de la cordillera de Carnegie.

### 3. Lineamientos de acción de la política

#### 3.1 Proyecto geopolítico marítimo nacional

La maestría del mar, que consiste en el dominio de las comunicaciones marítimas civiles y militares en el territorio marítimo ecuatoriano, solo se la conseguiría mediante la continuidad natural de las dos zonas económicas exclusivas



continental e insular, para lo cual se necesita de la concepción y ejecución de un proyecto geopolítico que considere la anarquía que caracteriza y caracterizará al sistema internacional por varias décadas más.

Dicho proyecto geopolítico debe basarse en el poder inteligente (Nye, 2011), es decir, en la combinación articulada de poder suave y poder duro. El poder suave, ejecutado mediante las acciones diplomáticas de la Cancillería ecuatoriana para motivar la necesidad de actualización de los conceptos y definiciones de la Convemar, de acuerdo con la realidad del sistema internacional. Este gigantesco trabajo diplomático debería ir acompañado del fortalecimiento decidido del poder naval ecuatoriano, entendido como poder duro, que se sustenta en la disposición de capacidades reales de fuerza en la Armada del Ecuador para dotarle de credibilidad y legitimidad al proyecto geopolítico propuesto. Una sinergia rigurosa de los dos tipos de poder permitiría que Ecuador motive la actualización de las definiciones de la Convemar y, a su vez, alcance mayor presencia en el Pacífico y emita un claro mensaje a los demás actores del sistema internacional sobre su decisión soberana de proteger sus intereses marítimos.

### 3.2 Principio orientador de la política exterior

El principio ordenador para ejecutar una ambiciosa estrategia de política exterior debería ser la actualización de los principios y conceptos de la Constitución de los océanos, debido a que estos se han mantenido inmóviles durante 38 años (desde la aprobación de la Convemar) y que en la actualidad no se ajustan a las características de anarquía, autayuda y balance de poder del sistema internacional.

Para tal efecto, se debe emplear dos de los principios fundamentales de la estrategia: las alianzas y el empleo instrumental de la fuerza. En el concierto internacional es imperativo la formulación de alianzas entre actores que

*El principio ordenador para ejecutar una ambiciosa estrategia de política exterior debería ser la actualización de los principios y conceptos de la Constitución de los océanos.*



*La diplomacia ecuatoriana es clave en la consecución de los objetivos políticos para conformar una alianza fuerte con Estados que [se interesan por] una evaluación y posterior modificación de la Constitución de los océanos.*

comparten intereses para alcanzar los objetivos propuestos. En el ámbito diplomático, Chile sería un aliado primordial en un potencial proyecto geopolítico ecuatoriano. Este país cuenta con la tesis del Mar presencial, elaborada durante la década de 1990 por el almirante Jorge Martínez Busch, la cual busca proyectar la presencia marítima chilena hasta la Isla de Pascua, ubicada a 3700 km de la región costera de Atacama, superando las definiciones de espacios marítimos de la Convemar. Comparada con esta pretensión chilena, la tesis del Mar de Humboldt presentada en este documento es minúscula en cuanto a superficie, no así con relación al control de las comunicaciones marítimas civiles y militares. La diplomacia ecuatoriana es clave en la consecución de los objetivos políticos para conformar una alianza fuerte con Estados con los que se comparte este interés para buscar una evaluación y posterior modificación de la Constitución de los océanos.

### **3.3 Estrategia marítima**

El trabajo diplomático que pueda realizarse para alcanzar la modificación de la definición de espacios marítimos de la Convemar no tendría ningún tipo de efecto positivo si no va acompañado de la implementación de una estrategia marítima nacional, es decir, el alineamiento efectivo de los intereses marítimos con el poder naval. Los intereses marítimos precisan ser declarados por el más alto nivel de conducción política del Estado, en el que se establezcan los atributos del mar que el Estado considera vitales para su supervivencia y prosperidad, que para este caso sería alcanzar la continuidad natural de la superficie del océano tal como ocurre en el lecho y subsuelo submarino.

La estrategia naval se enfocaría, en principio, en la recuperación de la fuerza como medio efectivo de actuación de un Estado en un sistema caracterizado por la anarquía. En tal sentido, es imprescindible lograr una infalible relación fines-medios-formas que permitirá establecer una evaluación



racional de los recursos necesarios para la ejecución de la estrategia y, por ende, exigirá el reajuste de la estructura presupuestaria al interior de la institución. Con esto, se alcanzará un poder naval consistente que alimente al poder marítimo nacional para la consecución de los intereses y objetivos nacionales.

Como se ha mencionado, es primordial contar con una fuerza que respalde los objetivos que deberán ser alcanzados por la diplomacia. Es imperativo mostrar capacidades instaladas de fuerza que permitan la presencia efectiva del Ecuador en todo su territorio actual, así como en el que se pretendería lograr. Para esto se requiere de un planeamiento estratégico de largo alcance que recupere las capacidades navales, en esencia, de la modernización y adquisición de medios que fortalecerían a la escuadra naval. Una estrategia naval solo será lograda si se cuenta con los medios necesarios para alcanzar los objetivos propuestos y esto implica un compromiso del ámbito político que garantice la asignación presupuestaria necesaria a largo plazo y, asimismo, demanda de la mejora de la gestión del gasto. Alcanzar una mejor estructura del presupuesto en cuanto gasto corriente y de inversión es inaplazable.

#### 4. Referencias bibliográficas

- Castex, R. (1994). *Strategic Theories*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Global Fishing Watch (2020). Map Data. Recuperado de <https://globalfishingwatch.org/map/>
- Martillo, C., Pazmiño, A., Chunga, K., y Resl, R. (2010). Descripción morfológica de la plataforma continental del Ecuador y análisis comparativo con la plataforma jurídica mediante la aplicación de Sistemas de Información Geográfica. *Acta Oceanográfica del Pacífico Journal*, vol. 16, pp. 109-118.

*Una estrategia naval solo será lograda si se cuenta con los medios necesarios para alcanzar los objetivos propuestos y esto implica un compromiso [...] político que garantice la asignación presupuestaria necesaria.*



Ministerio de Defensa Nacional (2017). Carta Didáctica del Territorio Marítimo del Ecuador. Quito.

Nye, J. (2011). *The Future of Power*. New York: Public Affairs.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2020). Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements. Recuperado de [https://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm).

\_\_\_\_\_ (1982). Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Nueva York: Naciones Unidas.

Waltz, K. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, vol. 25, n.º 1.

## Empoderamiento ciudadano y gobierno electrónico: políticas para la gobernabilidad posoctubre de 2019

Gabriel Cevallos, Marcelo Reinoso y Kléber Mejía<sup>1</sup>

### 1. Objetivo

- Reflexionar y evidenciar aprendizajes a partir de las manifestaciones indígenas y el Diálogo de paz impulsado por el Gobierno ecuatoriano.
- Sugerir políticas que brinden a la ciudadanía la oportunidad de dar a conocer sus propias opiniones, ser escuchada, plantear alternativas y sus consecuencias probables.
- Exponer qué escenarios de violencia pueden contrarrestarse a partir de la mediación del Gobierno con los diferentes actores sociales y políticos.
- Proponer principios de gobierno abierto y empoderamiento ciudadano mediante una agenda específica.

### 2. Problematicación

El modelo democrático de Estado tiene como una de sus condiciones la participación ciudadana, entendida como el cumplimiento de deberes y el ejercicio de derechos que apunten a la libre elección y al bienestar individual y común. Un empoderamiento ciudadano requiere que el Estado garantice acceso a información completa, establezca los medios de consulta a la ciudadanía sobre sus propios rumbos, facilite los niveles de representación, redistribuya y descentralice

---

<sup>1</sup> Escuela de Gobierno y Administración pública del IAEN.



responsabilidades e implemente las estrategias para que la decisión, ejecución y presupuesto sean ciudadanas en su gran mayoría.

El empoderamiento ciudadano es un ejercicio de doble vía: el Estado se compromete a crear las condiciones que lo hacen posible, al tiempo que la ciudadanía aprovecha esos espacios, convirtiéndose, por derecho propio, en un dialogante permanente en todas las facetas de lo público; entendiéndose que lo público incluye, también, el ejercicio político fundamental de asumir la transformación de las realidades ciudadanas.

Las preguntas que han inquietado a la mayoría de la ciudadanía y a politólogos sin embargo son: ¿Quiénes y cómo se debería construir y alcanzar esa participación? Si lo común es que prevalezca una mayoría, ¿qué habrá de constituir una mayoría adecuada?, ¿una mayoría de toda la ciudadanía?, ¿una mayoría de los votantes? ¿Acaso una mayoría adecuada debería comprender a grupos o asociaciones de ciudadanos; así, por ejemplo, grupos hereditarios o asociaciones territoriales, o a ciudadanos individuales? (Dahl, 2004).

La alta conflictividad relacionada con las movilizaciones de octubre de 2019 reveló problemas significativos de representatividad y gobernabilidad. El caso de Ecuador no es un caso aislado; en otros países de la región, distintos actores sociales demandan de los representantes políticos mayor eficiencia, que garanticen los derechos y que se erradique la corrupción pública y privada. El conflicto social en las calles refleja la indiferencia e incluso desconfianza hacia la política, que se percibe como un espacio ajeno, en el que las necesidades no solo se desatienden, sino que en el que las decisiones se toman en detrimento del bienestar común.

En esta línea, en el presente documento son examinados los procesos de mediación entre el Gobierno ecuatoriano y

*El empoderamiento ciudadano es un ejercicio de doble vía: el Estado se compromete a crear las condiciones que lo hacen posible, al tiempo que la ciudadanía aprovecha esos espacios.*



la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). Este llamado Diálogo de paz buscó recomponer el equilibrio que las protestas en rechazo al Decreto 883 habían alterado. Se trató de un proceso en el que confluían varios elementos. Por una parte, el reclamo de ciertos sectores en relación con la eliminación de los subsidios; por otra, intentos de otros grupos por desestabilizar el orden constituido.

Es importante señalar la acogida favorable de la Función Ejecutiva para aceptar con una visión de vigilancia de la democracia a la condición de la Conaie, de entrar al diálogo siempre y cuando las reuniones sean emitidas en vivo a través de radio y televisión; de forma que estas acciones fueron observadas y comentadas por amplios sectores de la población, que en muchos casos colocaban sus reacciones en distintas plataformas sociales. Esta reflexión impulsó un conjunto de etiquetas<sup>2</sup> capturadas en la red social Twitter, mientras la mesa de diálogo ocurría. A partir de dichas etiquetas se sistematizó el nivel de involucramiento de los actores y su nivel de profundidad o si se volcaban hacia una observación somera y acrítica. De ambas posibilidades se rescatan algunas líneas sobre la necesidad del empoderamiento ciudadano.

#### a. La selección de la muestra

Con relación al empoderamiento ciudadano, este documento considera que el Diálogo por la paz brindó a los actores sociales la inusual oportunidad de participar en espacios de decisión. No fue solo un espacio para tratar la crisis, sino que se constituyó en una representación que mostró a los actores políticos en detalle. El punto de partida es una

*El diálogo fue observado y comentado por la población que colocaba sus reacciones en distintas plataformas sociales. Estas reacciones, en tiempo real, permitieron sistematizar el nivel de involucramiento de los actores.*

<sup>2</sup> Nota de edición: Se ha sustituido el término inglés *hashtag* por su equivalente en español, debido a que la norma lingüística del idioma español considera innecesario el uso de dicho anglicismo al existir en la lengua española un término que equipara su significado.





Alrededor de #dialogoxlapaz se ubicaron etiquetas que identificaban a los actores del encuentro: #leninmoreno, #conaie, #jaimevargas, #leonidasiza; los motivos, según los usuarios: #decreto883, #ecuadorenenresistencia, #ecuadorsos, #paronacionalec; e incluso expectativas del diálogo: #lapazserecupera; un poco más alejadas se revelan posiciones alineadas con alguno de los actores, como #leninnoceadas. Es importante señalar que esto mostraría una interpretación del diálogo como encuentro entre adversarios antes que un acercamiento por un bien mayor.

### 3. Lineamientos de acción

Se advierte, a partir de esta interpretación, que las personas asumen un papel de seguidor, antes que de actor, más de audiencia que de interlocutor en un evento de interés para toda la ciudadanía. Problemáticas como empleo, producción, acuerdos nacionales, recuperación del tejido social o cualquier otro tema trascendental, no fueron consideradas. Esta evidencia propone reflexiones más amplias y enseñanzas que permitan redefinir a la política pública en relación con el empoderamiento ciudadano.

Según la Unesco (2019), tres dimensiones impulsan el diálogo mediante el gobierno electrónico: administración electrónica (*e-administration*) o mejora de los procesos gubernamentales gracias a lo digital; servicios electrónicos (*e-services*) o facilitación de los servicios públicos a los ciudadanos; y democracia electrónica (*e-democracy*), que implica una mayor y más activa participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones viabilizado mediante las tecnologías de información y comunicación (TIC). Esta última dimensión en particular, puesto que tiene varios puntos de convergencia, en especial lo que se refiere al acceso de información, transparencia y participación permanente.

El impulso al Estado abierto y la integración de programas de formación de líderes son caminos por implementarse

*[A] partir de esta interpretación, las personas asumen un papel de seguidor, antes que de actor, más de audiencia que de interlocutor de [un evento público].*



de manera integral. El fin es consolidar niveles de empoderamiento de abajo hacia arriba, con la intención de que cada ciudadano tenga las condiciones de ser actor antes que seguidor.

#### 4. Propuestas de política

Para potenciar las formas de participación, acceso a la información, así como solución de problemas, las políticas deben ser participativas y propias de cada nación o Estado, por lo que se propone:

- Profundizar la libertad de expresión en todas sus formas, con énfasis en medios electrónicos, por ser fuentes primarias y sincrónicas de los sentimientos de los ciudadanos, que deben ser canalizados y validados mediante el diálogo y la concertación de los mayores ideales sociales.
- Mantener fuentes de información transparentes e independientes a todo nivel, incluida la de la propia gestión gubernamental, como muestra y ejemplo a seguir por otras funciones del Estado, gobiernos autónomos y distintas dependencias estatales cuya mayor atribución común es garantizar la atención de bienes y servicios a los ciudadanos.
- Garantizar la libertad de asociación para ejercer los derechos y que sea fuente de diálogo permanente de los actores sociales, evitando aislarse del diálogo y permitiendo la apertura a nuevas ideas y perspectivas en lo económico, social, cultural, entre otras múltiples posibilidades de interacción.
- Promover conciencia en la ciudadanía para que consigne su voto en quienes los represente de verdad, sin dependencia de en dónde lo ejerzan (ya sea partido político, gremio, asociación, elecciones generales, entre otros), a fin de que exista representación y rendición de cuentas de la misma.
- Contar con plataformas en línea, tecnología y medios telemáticos, que incentiven la participación ciudadana y que se exija la publicación de resultados actualizados, justos y pertinentes; lo que se busca es contar con el suministro

*Mantener fuentes de información transparentes e independientes a todo nivel, incluida la de la propia gestión gubernamental.*



de información como bien público, que permita, en un espacio complejo y diverso, contar con criterios y enfoques para la toma de decisiones más eficientes, oportunas e inclusivas.

- Desarrollar competencias de manejo de las tecnologías adaptativas, flexibles y contextualizadas, que permitan priorizar objetivos de aprendizaje ciudadano, incorporando el pensamiento crítico y reflexivo en torno a informaciones y noticias, la comprensión de dinámicas sociales y económicas, junto con el fortalecimiento de conductas de empatía, tolerancia y no discriminación.
- Masificar la conectividad de calidad sobre la base de internet móvil y el incremento de dispositivos digitales más accesibles, orientando las políticas a esfuerzos en la formación de habilidades digitales de la ciudadanía. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que las formas de acceso disponibles son diversas y complejas, lo que implica que no es suficiente tener acceso a internet, porque no todas las modalidades ofrecen las mismas oportunidades de uso y aprovechamiento. Es central que estas políticas comiencen por reconocer las diferentes dimensiones que estructuran las desigualdades sociales de la región.
- Generar procesos de transparencia de gobierno abierto, reconociendo que se trata de un derecho humano fundamental y un bien público que debe ser garantizado por el Estado mediante políticas e intervenciones intersectoriales, de una gobernanza y mecanismos de participación adecuados, eficaces, equitativos y acordes a los públicos de la sociedad, y de respuestas rápidas, innovadoras y adecuadas a las necesidades.
- Implementar acciones de políticas públicas de liderazgo y rectoría efectiva de los gestores de turno, decididos a transparentar la información de los Gobiernos nacional y subnacionales, ya que la actual situación de emergencia sanitaria, de reactivación de la economía y la dinámica social así lo demandan. Este proceso complejo de transparencia debe ser gradual y basarse en protocolos claros de recolección, sistematización y divulgación de la información,

*Desarrollar competencias de manejo de las tecnologías adaptativas, flexibles y contextualizadas, que permitan priorizar objetivos de aprendizaje ciudadano.*



guardando el anonimato y brindando todas las garantías y protección de aquellos ciudadanos que contribuyan a la entrega de datos fidedignos y de fuentes confiables.

## 5. Referencias bibliográficas

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 216-224.
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Latinobarómetro*. Recuperado de [https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf)
- Dahl, R. (2004). *La democracia*. Londres: Enciclopedia Británica.
- Gephi (12 de septiembre de 2008). *The Open Graph Viz Platform*. Recuperado de <https://gephi.org/>
- Jaime, P. (2017). *Sociologia das Organizações: conceitos, relatos e casos*. São Paulo: Cengage.
- Pérez Beltrán, J. E., Valerio Ureña, G., y Rodríguez-Aceves, L. (Diciembre de 2015). Análisis de redes sociales para el estudio de la producción intelectual en grupos de investigación. *Perfiles educativos*, 37(150), 1-15.
- Recuero, R., Bastos, M., & Zago, G. (2015). En V. Möller (ed.), *Análise de Redes para Mídia Social* (vol. I). Porto Alegre: Sulina.
- Sibilia, P. (2008). *La intimidad como espectáculo*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Unesco (21 de agosto de 2019). *Gobernabilidad electrónica*. Recuperado de <http://148.202.167.116:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/597/Gobernabilidad%20electr%C3%B3nica.%20fortalecimiento%20de%20capacidades%20de%20la%20governabilidad%20electr%C3%B3nica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## Políticas para la consolidación de una paz positiva en Ecuador

Carla Álvarez y Gualdemar Jiménez<sup>1</sup>

### 1. Objetivo

Este texto plantea que Ecuador enfrenta niveles significativos de violencia directa, misma que, pese a los intentos por reducirla, muestra una tendencia a persistir y a repuntar. A manera de hipótesis, se sostiene que la reducción momentánea de estos indicadores refleja la inexistencia de un cambio de comportamiento social y la ausencia de mayores niveles de justicia social. ¿Qué hacer para cambiar esta situación? La Constitución política de la República del Ecuador (2008) dispone la adopción de un conjunto de principios que harían posible la reducción de la violencia y la construcción de una paz positiva basada en la justicia social. En este trabajo se destacan dos de ellos: los juzgados de paz y la reparación integral.

### 2. Problematicación

#### La violencia, la confianza y la paz

Para comprender la paz es necesario comprender la violencia. Según Johan Galtung, uno de los mayores estudiosos de la paz, la violencia puede ser entendida desde tres dimensiones diferentes, pero complementarias: la violencia directa, la violencia estructural y la violencia cultural. La primera es aquella que se ejerce contra otros seres humanos, cuya máxima expresión es la privación de la vida; la segunda, ocurre en las estructura económicas, sociales y políticas de la

---

<sup>1</sup> Docentes de Escuela Seguridad y Defensa del IAEN.



sociedad, es la que impide la plena satisfacción de derechos económicos y sociales, aun cuando los derechos políticos estén garantizados. Por último, la violencia cultural es aquella que sostiene las otras formas de violencia por medio de su legitimación, mediante discursos y prácticas cotidianas (Galtung, 2006).

La violencia directa, la que atenta contra la supervivencia de los seres humanos, tiene múltiples causas y motivaciones, una de las principales es la falta de *confianza en las personas y en las instituciones*. La primera se refiere a la confianza en las personas que forman parte de nuestro entorno (vecinos, familiares, compañeros de trabajo, etc.) y “se funda en una expectativa de reciprocidad y no en que se va a abusar de esa confianza” (Inglehart y García-Pardo, 1988, p. 49). Algunos estudios se han interesado en medir la confianza interpersonal en las distintas sociedades del mundo. Estos muestran que en América Latina los niveles de confianza que depositamos en quienes nos rodean son muy reducidos. De hecho, el informe de la Corporación Latinobarómetro del año 2018 sostiene que “somos la región más desconfiada de la tierra y por segundo año consecutivo tenemos el mínimo histórico de confianza interpersonal” (Corporación Latinobarómetro, 2018, p. 46). Este mínimo se refiere a que solamente el 14 % de las personas afirma tener confianza en los miembros de su entorno. En Ecuador ocurre de la misma manera.

*Según Latinobarómetro, apenas el 24 % de la población de la región confía en la justicia [...] En Ecuador, en 2018 apenas el 23 % de los ciudadanos tenía confianza en la impartición de justicia.*

Respecto a la confianza en las instituciones, esta varía. Una de las más relevantes, por su relación con la violencia, es la Función Judicial, la cual tiene como una de sus funciones primordiales la resolución de conflictos por medios pacíficos. Según el mismo Informe de la Corporación Latinobarómetro, apenas el 24 % de la población de la región confía en la justicia. En quince países, el poder judicial no alcanza a tener la confianza ni de un tercio de la población. En Ecuador, en 2018 apenas el 23 % de los ciudadanos tenía confianza en la impartición de justicia.



La ausencia de confianza en las personas y en las instituciones motiva la adopción de actitudes defensivas e individualistas, junto con el debilitamiento del tejido social dentro de una comunidad. En estas condiciones, el apareamiento de problemas de cualquier índole pudiera ser motivo suficiente para agredir o ser agredidos, sin que exista la posibilidad de negociar o llegar a acuerdos que prevengan el recurso a la violencia. En tales circunstancias, parecería que la violencia constituye un mecanismo efectivo de solución de conflictos, sin embargo, el efecto que genera es contrario en un sentido completo.

En este breve artículo se plantea que Ecuador enfrenta un problema importante de violencia directa, que está relacionado con la falta de confianza, no obstante, desde la Constitución de la República se han establecido algunos mecanismos para la construcción de una cultura de paz positiva. En el texto presente se resalta la función de dos de estos mecanismos: los jueces de paz y la reparación integral.

### **El problema de la violencia en Ecuador**

Desde comienzos de la década de 1990, Ecuador ha registrado alarmantes niveles de violencia directa. De hecho, entre 1993 y 2010 el número de muertes violentas tuvo un crecimiento sostenido. El último año mencionado, en Ecuador se registró un tasa de 18 muertos por cada cien mil habitantes (pcmh) (INEC, 2020), lo que significa que en ese momento el país tenía dos pandemias de muerte juntas<sup>2</sup>. Para controlar tal situación, durante la última década se adoptó una serie de medidas que lograron revertir de modo parcial esta problemática. De hecho, para el año de 2016, la tasa de homicidios y asesinatos se redujo a 5 muertos pcmh.

Las medidas adoptadas para lograr el descenso mencionado de la violencia fueron múltiples. En este texto,

*La ausencia de confianza en las personas y en las instituciones motiva la adopción de actitudes defensivas e individualistas, junto con el debilitamiento del tejido social dentro de una comunidad.*

<sup>2</sup> Según el PNUD, una tasa de nueve muertes pcmh constituye una pandemia (PNUD, 2013).



*[Estos] principios reducirían la violencia y permitirían una paz positiva basada en la justicia social: protección de grupos vulnerables, creación de juzgados de paz, mecanismos alternativos de solución de conflictos, implementación del principio de reparación integral.*

destacamos que en la Constitución de la República del Ecuador, que fue formulada en el año 2008, el Estado se planteó la obligatoriedad de garantizar a sus ciudadanos el derecho a una cultura de paz y a la seguridad integral (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008, art. 3). El asumir esta responsabilidad implicó la adopción de un conjunto de principios que harían posible la reducción de la violencia y la construcción de una paz positiva basada en la justicia social, tales como: la protección de grupos vulnerables como mujeres, niñas, niños y adolescentes, la creación de juzgados de paz, la adopción de mecanismos alternativos de solución de conflictos, la implementación del principio de reparación integral para las víctimas, la proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, entre muchos otros.

Pese a los logros alcanzados, durante los años 2017, 2018 y 2019 la violencia volvió a repuntar. En 2017, los indicadores crecieron de nuevo. Entre 2016 y 2017 se registró un incremento del 19 % en los homicidios intencionales (casi 1000 muertes violentas para diciembre de 2017), y un aumento del 333 % en el número de femicidios registrados en el país (151 mujeres asesinadas para finales de 2017) (INEC, 2020). Durante el período siguiente (2017-2018) estas cifras tuvieron un descenso que no logró llegar a los niveles registrados los años previos.

¿Por qué la violencia no se redujo de manera definitiva? Una posible respuesta a esta problemática es que en Ecuador la contracción de la violencia directa obedece al establecimiento de una paz negativa, es decir, “simple ausencia de guerra y violencia directa”. Sin embargo, el mero descenso de los indicadores de muerte no logró establecer una justicia social, elemento que caracteriza a la definición de paz positiva. La justicia social garantiza el poder ser vistos como iguales en el cumplimiento de las normas y que estas no se apliquen según la procedencia étnica o el ingreso económico de las personas. La aplicación y el cumplimiento



de las normas deben llevar a un estado de paz que vendría a coincidir con una situación de justicia en la que las relaciones intergrupales sean de confianza y las instituciones garanticen el respeto de los derechos humanos (Vera, 2017, p. 129). Por lo tanto, la construcción de la paz no puede limitarse a la ausencia de confrontación o violencia directa, sino que debe garantizar la presencia de justicia social (Vera, 2017), en la que los miembros de la sociedad puedan confiar entre sí, lo cual facilitará la resolución pacífica de los conflictos, y en la que las personas tengan los mismos derechos y la misma posibilidad de recibir un tratamiento justo ante la ley, tanto en el momento en que se es víctima como en el que se es victimario.

En esta lógica, a continuación planteamos dos propuestas contenidas en la Constitución de la República, que, además de buscar la reducción de la violencia directa, son capaces de contribuir al establecimiento de una paz positiva mediante la consolidación de la confianza interpersonal y en las instituciones, reduciendo las actitudes defensivas y agresivas, planteando mecanismos alternativos de solución de conflictos, centrados en la víctima y no solo en el castigo al victimario.

### 3. Líneas de acción

#### La justicia y la construcción de una cultura de paz

La Constitución del Ecuador del año 2008 estableció una serie de mecanismos para reducir la violencia y edificar un estado de paz positiva, basado en la promoción de la justicia social. En este artículo se busca destacar dos de estos: los jueces de paz y la reparación integral, debido a su centralidad dentro del proceso de construcción de una paz positiva, porque fomentan el empoderamiento de las comunidades, la confianza en las personas y en las instituciones, la resolución pacífica de conflictos y porque logran disminuir la violencia directa de manera sostenida.

*[Los] jueces de paz y la reparación integral fomentan el empoderamiento de las comunidades, la confianza en personas e instituciones, la resolución pacífica de conflictos [y] logran disminuir la violencia.*



## Los jueces de paz

Los juzgados de paz constituyen una figura de resolución de conflictos alternativa, aunque son parte del sistema judicial formal. Su figura se estableció por primera vez en la Constitución del año 1998 (artículo 191), en tanto que la Constitución de 2008 los reconoció de manera oficial como órganos jurisdiccionales encargados de administrar justicia.

Los juzgados de paz son operados por *jueces de paz*, quienes no requieren ser profesionales en derecho para ejercer funciones, más bien están obligados a “gozar del respeto, consideración y apoyo de la parroquia, comunidad, barrio, recinto, anejo o vecindad en que va a ejercer el cargo” (Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ], 2009).

Su funcionamiento está regulado por el reglamento para la organización y funcionamiento del sistema de justicia de paz en Ecuador, expedido por el Consejo de la Judicatura. El éxito de este mecanismo es el resultado del empoderamiento de una comunidad, porque se instauran solo en el momento en que esta siente la necesidad de gestionar sus conflictos de una forma diferente a la confrontación en un juicio. Este empoderamiento revela que la comunidad comprende la importancia de la cooperación como un elemento importante para la convivencia. Dicho elemento debe ser valorado y difundido desde una perspectiva educativa que permita a la comunidad fortalecer tal espacio y replicar esta práctica.

Pese a su relevancia, en Ecuador, los juzgados de paz todavía no han logrado tener un peso institucional, el cual se da por la promoción y formación a sus posibles integrantes y a sus usuarios. Por el contrario, todavía enfrentan múltiples desafíos que pueden poner en riesgo su continuidad. Uno de los retos más importantes es ser relegados a las áreas rurales. Si estos juzgados se dedican de forma exclusiva a llenar el vacío de justicia en las comunidades campesinas y alejadas de las grandes ciudades, estarían limitando su

*Este empoderamiento revela que la comunidad comprende la importancia de la cooperación como un elemento importante para la convivencia.*



potencial de actuación en toda la sociedad, sobre todo en los contextos urbanos, en los que también son necesarios.

Los principales desafíos que enfrenta esta iniciativa son:

- Socializar tanto en el ámbito urbano como rural la propuesta de juzgados de paz, como espacio de reconciliación y fortalecimiento comunitario.
- Formar a personas expertas en mediación y transformación de conflictos, capaces de contribuir de manera activa con la construcción de una cultura de paz.
- Sistematizar los resultados de la implementación de esta propuesta para evaluar su funcionalidad e ir implementando mejoras.

Otro desafío importante que enfrentan los jueces de paz es trascender su rol punitivo. En otras palabras, además de aplicar penas, estos jueces deben impulsar la adopción de estrategias de rehabilitación y de reparación integral. Si bien el victimario debe recuperar la confianza de la sociedad (para lo cual el solo cumplimiento de la pena no es suficiente), es necesario que se creen las condiciones personales, sociales y económicas para que la rehabilitación permita una adecuada reinserción en una sociedad respetuosa de derechos. Por otra parte, los jueces de paz no deben olvidar la centralidad de la víctima y, por tanto, deben propender hacia su reparación integral.

### **Reparación integral de las víctimas**

La reparación integral es un principio que, a la luz de los estándares internacionales y de las políticas públicas orientadas a la construcción de una cultura de paz, se centra en la víctima y busca la restitución de la situación previa al daño y a los sufrimientos injustos padecidos. Para ello es preciso que las violaciones sufridas sean investigadas, garantizando a las víctimas un acceso eficaz a la justicia.

*La reparación integral es un principio que [...] se centra en la víctima y busca la restitución de la situación previa al daño y a los sufrimientos injustos padecidos.*



*[La] reparación integral consiste en el reconocimiento oficial del daño causado a una víctima y en ofrecerle la posibilidad de reconstruir su proyecto de vida.*

En otras palabras, la reparación integral consiste en el reconocimiento oficial del daño causado a una víctima y en ofrecerle la posibilidad de reconstruir su proyecto de vida, devolverle su estatus y garantizar los derechos que tenía antes de ser cometida la ofensa. Los Estados tienen la obligación de garantizar la reparación integral a las víctimas que han sufrido violaciones a sus derechos, quienes como consecuencia de estos hechos tienen daños severos en sus vidas, en su integridad, en sus patrimonios, en sus proyectos personales, entre otros.

En Ecuador, el artículo 78 de la Constitución de la República establece que las víctimas tienen derecho a la reparación integral. No obstante, al igual que en el caso anterior, este principio también enfrenta muchos desafíos en su correcta implementación. De tal suerte que se puede afirmar que en el sistema de justicia ecuatoriano las medidas reparatorias se interpretan y se aplican de manera poco homogénea, lo que implica que en algunos casos incluso se llega a revictimizar a las víctimas. Otro de los desafíos que enfrenta la reparación integral radica en que la justicia todavía pone especial énfasis en el castigo al victimario y no existen procedimientos adecuados para garantizar la restitución de derechos de la víctima y tampoco se logra garantizar la no repetición del hecho.

Frente a esta situación es indispensable que:

- Los jueces sean capacitados en la importancia de la reparación integral para el sistema de justicia.
- Las sentencias incluyan, de forma obligatoria y homogénea, los mecanismos de reparación integral para las víctimas y plazos para que se ejecute la reparación.



## 4. Conclusiones

En este breve artículo se plantea que Ecuador enfrenta un problema significativo de violencia directa, misma que pese a haber sufrido una contracción importante en los últimos años, ha vuelto a crecer, demostrando un comportamiento persistente y mucha resistencia a la erradicación. Esto puede ser el resultado de la instauración de una suerte de paz negativa, en la cual la reducción de los indicadores de violencia no es capaz de reflejar un cambio de comportamiento en la sociedad o mayores niveles de justicia social. El resultado en cuestión también estaría relacionado con la falta de confianza que sienten las personas hacia otros miembros de la sociedad y hacia las instituciones que los gobiernan y, por tanto, a la persistencia de mecanismos violentos de resolución de conflictos.

No obstante, en este texto también se plantea que el Estado ecuatoriano cuenta con una visión de la justicia, capaz de generar las bases para la construcción de una paz positiva y de consolidar una justicia social. Dentro de esta perspectiva, el establecimiento de jueces de paz, así como la adopción del principio de reparación integral, constituyen dos ejemplos, todavía imperfectos, cuya promoción, fortalecimiento y réplica podrían sentar las bases de un cambio importante desde y hacia una paz positiva.

## 5. Referencias bibliográficas

Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ] (9 de marzo de 2009). Código Orgánico de la Función Judicial. Asamblea Nacional.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

\_\_\_\_ (1998). Constitución de la República del Ecuador. Congreso Nacional.

*[El] Estado ecuatoriano [es] capaz de generar las bases para la construcción de una paz positiva y de consolidar una justicia social.*



- Corporación Latinobarómetro (2018). Informe. Recuperado de [latinobarometro.org](http://latinobarometro.org).
- Galtung, J. (2006). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia 183 Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva*, (pp. 147-168). Madrid: Ministerio de Defensa de España.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2020). Comisión Especial de Estadística de Seguridad, Justicia, Crimen y Transparencia. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/comision-de-seguridad-justicia-crimen-y-transparencia/>
- Inglehart, R., y García-Pardo, N. (1988). Cultura política y democracia estable. *Reis*, pp. 45-65.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Recuperado de [latinamerica.undp.org](http://latinamerica.undp.org).
- Vera, F. H. (2017). La construcción del concepto de paz: paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de Estrategia 183 Política y violencia: comprensión teórica y desarrollo en la acción colectiva* (p. 178). Madrid: Ministerio de Defensa de España.

## Gestión de la información de riña para el proceso de política pública. Experiencia del Distrito Especial de Barranquilla entre 2017 y 2019

Claudia Patricia Gómez Rojas y Yofre Luis Cortés Vargas

### 1. Objetivo

Este *policy paper*<sup>1</sup> presenta la experiencia de la administración distrital de Barranquilla (2017-2019) al momento de abordar la riña como problema que tiene asidero en la indisciplina social y las deficiencias generalizadas en competencias ciudadanas. Se propone que un evento de riña, en tanto expresión de violencia interpersonal, puede devenir, de forma rápida, en eventos de delincuencia.

En la problematización se da cuenta de las deficiencias que las autoridades locales identificaron en su accionar al momento de abordar este problema. A renglón seguido, se presentan las líneas de acción adoptadas y en las que se indica, de manera general, los actores que participaron y sus intereses, así como los aciertos y dificultades que se presentaron en el proceso de política pública. Por último, se plantea una serie de recomendaciones a partir de este caso específico que puede servir de referente para otras autoridades locales.

---

1 Este documento se deriva de la investigación “Riñas en Barranquilla: un abordaje desde la prevención del delito”, realizada por Consultores de Public Safety Research Center que lideran el Grupo de Investigación Estrategia & Decisión.



## 2. Problematicación

En 2017, la Oficina para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (OSCC), dependencia adscrita al despacho del Alcalde Distrital de Barranquilla, adoptó un conjunto de lineamientos de política pública de seguridad, convivencia y justicia con un horizonte estratégico de diez años; con el fin de intervenir los problemas de indisciplina social, violencia interpersonal y delincuencia que se presentan en la ciudad.

Para proteger: i) la vida, ii) la propiedad privada, iii) los equipamientos comunitarios y iv) los procesos positivos de cohesión social, los lineamientos de política pública contemplaron cinco principios orientadores para la toma de decisiones, cuatro enfoques y siete líneas de acción (OSCC, 2017).

Aunque la violencia interpersonal se puede manifestar de muchas formas, una de las más comunes es la riña que las autoridades identifican, por lo común, como pelea. Debido a la frecuencia de riñas y a la relación de estas con homicidios y lesiones personales, este fenómeno se convirtió en una prioridad en la agenda pública distrital desde finales de 2016. Al respecto, el Sistema de Información Unificado (SIU) de la Alcaldía Distrital, con datos del Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), afirmó que el 37 % de los homicidios ocurridos en el año 2017 tuvo su origen en eventos de riña.

Esta situación generó una reflexión por parte de los funcionarios de la OSCC. Al indagar sobre las acciones realizadas por la alcaldía frente a este problema, encontraron varios vacíos:

1. *La inexistencia de una intervención específica para enfrentar el fenómeno.* Se han implementado medidas generalizadas que, a menudo, han representado duplicación parcial de acciones desarrolladas por otros sectores.
2. *La carencia de acciones desde el enfoque de prevención del delito.* Como resultado prevalece la intervención de la Policía Nacional en clave de control de la delincuencia, mediante la aplicación del medio material de policía “traslado

*Aunque la violencia interpersonal se puede manifestar de muchas formas, una de las más comunes es la riña que las autoridades identifican, por lo común, como pelea.*



por protección” a la entonces Unidad de Prevención y Justicia (UPJ), actual Unidad de Servicios Especializados en Seguridad y Convivencia (UCJ) (Congreso de la República de Colombia, 2016; Presidencia de la República de Colombia, 2017).

3. *Intervenciones de carácter solo psicosocial, dirigidas a los jóvenes*, por considerar que esta población estaba más vinculada con el fenómeno en cuestión.
4. *Inexistencia de una definición compartida de riña* por parte de las autoridades y la generalización del término para referirse a fenómenos de diversa índole: enfrentamientos entre jóvenes y las manifestaciones de violencia intrafamiliar (VIF).
5. *Existencia de información dispersa y desorganizada*. Las autoridades registraban los eventos de riña de manera disímil lo que genera problemas de integridad en los datos.
6. *Inexistencia de información estructurada*, que permitiera comprender las especificidades de la riña, para planear intervenciones diferenciales. Los datos que existían en su mayoría correspondían a los reportes que tenía la Policía Metropolitana de Barranquilla (Mebar), a partir de las llamadas recibidas en: i) el Centro Automático de Despacho; ii) las estaciones, Comandos de Atención Inmediata (CAI) y cuadrantes de la policía; y iii) las voces de auxilio que recibían durante el patrullaje en el momento en que se presentaban estos eventos que, de forma posterior, eran registrados en calidad de novedades durante el servicio o sobre las cuales se aplicaba el medio material de policía denominado “traslado por protección”.
7. Las intervenciones no tenían como origen para su formulación, ni como fin único, la atención de la riña, lo que dificultaba *la materialización de tres principios contenidos en la política pública*, a saber: focalización, gradualidad y coordinación interinstitucional.

De esta forma, aunque muchas acciones de la administración distrital se justifican en razón a la atención y disminución de las riñas, no se contaba para 2018 con un conjunto de programas o acciones específicas para atender este fenómeno.

*[La existencia de información estructurada permitiría comprender las especificidades de la riña [y] planear intervenciones diferenciales.*



### 3. Lineamiento de acción

#### 3.1. Comprender el fenómeno

La investigación que se desarrolló de manera conjunta entre personal del SIU y de la firma consultora<sup>2</sup>, tuvo, en un inicio, tres objetivos específicos: 1) conocer qué es la riña; 2) identificar los atributos de la riña como fenómeno de la interacción social; y 3) proponer posibles intervenciones al fenómeno. Para lograr lo anterior se realizaron, de manera inicial, tres fases, que son descritas a continuación.

En la primera se revisaron los estudios y documentos oficiales que existían sobre el tema de riña. De igual forma, se realizó un seguimiento a los medios de comunicación escritos y en televisión para conocer la forma en la que los medios identificaban y comunicaban los diferentes eventos de riñas. También se analizó el marco normativo que permitía intervenir el fenómeno de riña. Además, se desarrollaron tres grupos focales con las distintas autoridades de policía y administrativas del distrito. En la segunda fase se realizaron cuatro jornadas de análisis de información; se construyó una definición funcional de la riña para la administración distrital; se diseñó una propuesta de taxonomía con los atributos del fenómeno y una visualización de los eventos que lo conforman. En la tercera fase se desarrollaron dos talleres para la construcción de propuestas de intervención al fenómeno desde el enfoque de prevención del delito (Gómez y Cortés, 2018).

Como resultado de la investigación se obtuvieron dos productos de conocimiento: el primero explicaba la distorsión que las autoridades tenían sobre la realidad de este fenómeno, que menoscababa la toma de decisiones en el proceso de política pública. El segundo fue una caracterización que contenía una propuesta de conceptualización

---

<sup>2</sup> Public Safety Research Center (PSRC), que además apoyó en la formulación e implementación de lineamientos de política pública.



funcional del término riña; una taxonomía mediante la cual se objetivan los atributos que deben observarse en la realidad y una visualización del conjunto de eventos que la componen.

De igual forma se identificó una nueva necesidad de inversión relacionada con el desarrollo de una solución tecnológica que le permitiera a la OSCC realizar gestión de la información del fenómeno de riña desde la UCJ. En 2019, se propuso construir el patrón de referencia (modelo de análisis para la reducción de la realidad), a partir del cual se realizó la estructuración de la información mediante la solución tecnológica. De manera paralela, se desarrolló<sup>3</sup>: i) una aplicación móvil que deberían utilizar los policías adscritos a la Mebar para la recolección de información al momento de realizar traslados por protección y ii) una aplicación web que permitiera estructurar —almacenar, organizar e integrar— datos de los usuarios del Centro de Traslado por Protección, que son conducidos por participar en riñas; para, de forma posterior, construir visualizaciones y reportes en tiempo real útiles para la toma de decisiones. (Gómez y Cortés, 2019).

### 3.2. Adoptar una definición funcional

La ausencia de una definición común, que compartieran autoridades en distintos niveles, dificultaba el diálogo, la construcción de consensos, la toma de decisiones y, por supuesto, la consistencia y pertinencia de las acciones que se desarrollaban. Fue un inconveniente que se aplicaran diferentes marcos normativos y que las intervenciones no se acompañaran de ofertas de servicios por parte de las diferentes secretarías y entidades distritales. Se determinaron cuatro dificultades que afectaban el proceso de política pública:

*Se identificó una [...] necesidad de inversión relacionada con el desarrollo de una solución tecnológica que le permitiera [...] realizar gestión de la información del fenómeno de riña.*

---

<sup>3</sup> A cargo de la firma consultora Eruvu Techworks.



1. *Inexistencia de una única definición del término riña a la que se acogieran las autoridades.* No existe en el Código Penal, ni en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Congreso de la República de Colombia, 2019) una definición expresa del término. Se supone definido y acotado como ‘pelea’, en la cotidianidad de los decisores. En el caso de la Ley 1801 de 2016, se hace mención al mismo en calidad de agravante o condición.
2. *Aunque existen definiciones previas del término dadas por la Corte Suprema de Justicia, estas son anteriores a los marcos normativos más recientes que permiten intervenir los problemas de indisciplina social y violencia interpersonal de carácter familiar o contra la mujer y resultan útiles para los procesos de persecución penal, no para las intervenciones en clave de prevención del delito.*
3. *Problemas de comunicación entre las autoridades, debido a que cada una reconocía diferente alcance para el concepto.*
4. *Inexistente gestión de la información del fenómeno de riña.*

La OSCC definió que la riña no se limita a un solo evento: enfrentamiento/pelea, sino a tres eventos interdependientes: interacción, iniciación y enfrentamiento. Así las cosas, para las autoridades en Barranquilla riña se define como:

[...] el conjunto de eventos que se manifiestan en la agresión física (con fines diferentes a la legítima defensa), individual o colectiva, inmediata, circunstancial y espontánea que se produce durante la interacción social entre actores que no comparten unidad habitacional y que puede transitar a hechos de delincuencia (Gómez y Cortés, 2018).

### 3.3. Estructurar datos

Adoptar una definición de riña brindó a las autoridades distritales la oportunidad de diseñar una nueva forma de recolectar la información. A partir de la taxonomía del fenómeno y una visualización del mismo, se inició el proceso de estructuración de datos durante el año 2019. Se estableció los diferentes momentos en los que se podía recolectar la

La OSCC definió que la riña no se limita a un solo evento: enfrentamiento/pelea, sino a tres eventos interdependientes: interacción, iniciación y enfrentamiento.



información; los actores vinculados a cada momento; las necesidades tecnológicas y de conectividad que se requerían para cada actor y en cada momento. Asimismo, se consideraron las dificultades que implicaba introducir cualquier desarrollo para cada uno de los actores que podía recolectar datos acerca de la riña y los volúmenes de información que la administración empezaría a manejar.

Debido a lo anterior, aunque se puede recolectar información del fenómeno por intermedio del personal de salud pública y privada que opera en la ciudad; a través de inspectores y corregidores de policía que están en la zona urbana y rural del Distrito y, por último, por intermedio del personal de vigilancia policial, se tomó la decisión de desarrollar la solución tecnológica para realizar la recolección en dos momentos. Primero, por intermedio del personal uniformado que conoce de la ocurrencia de una riña al ser direccionado por la línea de emergencia o durante la ronda policial. Segundo, por intermedio del personal que labora en la UCJ y recibe a los ciudadanos a los que se les aplica el traslado por protección por la causal 3, dispuesta en el artículo 155 de la Ley 1801 de 2016.

La OSCC decidió que la solución tecnológica se aplicaría para estos dos momentos y con estos dos actores, personal de la vigilancia policial y personal de la UCJ, desde el momento mismo en que se conocía un evento; en la aplicación del traslado por protección por parte del personal uniformado de la Policía Nacional de Colombia (PNC) y durante el tiempo que los ciudadanos permanecían en custodia de la administración distrital.

### ***3.3.1. Recolección de información por intermedio del integrante de patrulla de vigilancia policial***

Con el fin de garantizar la actuación en clave de derechos humanos de cara a todos los ciudadanos que estaban involucrados en un evento de riña, se dispuso la construcción de



una aplicación móvil que utilizaría el policía para reportar —desde el instante en que conoce un caso de riña y aplica la medida— el traslado por protección.

No obstante, la aplicación móvil no ha sido adoptada por la Mebar, aduciendo dos argumentos: primero, que la aplicación debe ser valorada por la Oficina de Telemática del nivel central de la PNC, toda vez que en la institución priman los desarrollos propios y no acogen desarrollos tecnológicos realizados por terceros, entre otras razones, por temas de seguridad de la información y, segundo, dificultades de compatibilidad con los celulares de dotación que tiene cada patrulla de vigilancia policial.

Es posible sugerir que la forma en la que las autoridades atienden los eventos de riña, la discrecionalidad que tiene el personal policial al momento de intervenir cada evento y algunas conductas que dan cuenta de bajos niveles de probidad, pueden configurarse como causales para que la Mebar no haya, a la fecha, adoptado el uso de la aplicación móvil.

### ***3.3.2. Recolección de información por intermedio de los operadores de la UCJ***

El segundo desarrollo se realizó para ser operado desde la UCJ, tanto de personal policial como la administración distrital. Una vez que los ciudadanos son trasladados por protección por parte de la PNC, quedan bajo la custodia de la alcaldía distrital de Barranquilla; con el registro del ingreso en la Plataforma Operativa de Usuarios de la UCJ POU 2.0 se logra la trazabilidad de actuación de todos aquellos considerados garantes de la protección de los derechos humanos, en principio, al reconocer el estado de salud en que ingresa, la oferta de una serie de servicios de atención jurídico-social, así como fijar la hora para el restablecimiento de la libertad, según los criterios constitucionales y legales.

En POU 2.0, los distintos formularios que se diligencian con información de la persona en custodia fueron



diseñados teniendo como referente la taxonomía de la riña, razón por la cual contienen una serie de preguntas que, una vez respondidas por el usuario, permiten clasificar el evento y diferenciarlo de eventos similares a la riña, como la violencia intrafamiliar y el enfrentamiento entre jóvenes.

A partir de la recolección de datos que se realiza desde POU 2.0, en la actualidad se cuenta con una base de datos actualizada a partir de la cual se pueden integrar y visualizar datos que sirven para la construcción de productos analíticos, que son fundamentales para que el director de la OSCC tome decisiones con información actualizada y que los analistas hagan seguimiento al comportamiento de la riña. Para una definición funcional de la riña se requiere:

1. Consensuar con los nuevos equipos de trabajo el enfoque de prevención del delito y la intención que se persigue con el proceso de política pública en seguridad, convivencia y justicia, para garantizar que las acciones se correspondan con marcos conceptuales compartidos.
2. Realizar desarrollos tecnológicos adicionales para recolectar datos en los centros de salud y en los despachos de otras autoridades de policía que conocen de eventos de riña, de tal forma que se puedan nutrir de mejores y mayores datos algunos atributos que hacen parte de la taxonomía.
3. Diseñar, con el concurso de diferentes dependencias de la administración distrital y entidades del orden nacional con presencia en Barranquilla, intervenciones en clave de prevención del delito focalizadas y graduales mediante las cuales se intervengan momentos específicos de la riña.
4. Implementar planes de monitoreo a las intervenciones para que se pueda establecer su verdadero impacto en la disminución del fenómeno (valor público).
5. Enfocar los esfuerzos de instancias de coordinación de carácter técnico —como el Comité Civil de Convivencia y la Comisión de Convivencia Escolar— en conocer con mayor profundidad los problemas de convivencia que pueden ser

*Desarrollar tecnologías adicionales para recolectar datos en los centros de salud y en los despachos de otras autoridades de policía que conocen de eventos de riña.*



originadores de riñas, de forma tal que se puedan realizar intervenciones dirigidas a estos problemas específicos y a las riñas como producto de la interacción social.

#### 4. Propuestas de política

De acuerdo con la experiencia de las autoridades locales de Barranquilla, se les puede sugerir a los responsables de la política pública algunos aspectos para abordar el fenómeno de la riña:

- *Buscar la comprensión del fenómeno para guiar la decisión y la acción por parte de la administración.* Es fundamental contar con procesos de investigación que contribuyan a conectar el análisis que se realiza del fenómeno con la acción.
- *Implementar soluciones tecnológicas que dispongan del patrón de referencia del objeto que se busca representar, acorde con las necesidades de información de las autoridades para la toma de decisiones.* Generar un círculo virtuoso entre las soluciones tecnológicas; el diseño de estrategias y acciones para intervenir y los espacios de decisión en los que se abordan los problemas, se destinan recursos y se realiza monitoreo de las intervenciones.
- *El diseño de las intervenciones debe realizarse a partir de marcos conceptuales conocidos y compartidos por los equipos de trabajo.* Es necesario que los actores involucrados comprendan la intención que se persigue por medio del proceso de política pública, de tal forma que se pueda generar valor a partir de la transformación de las situaciones.
- *La información que se recolecta debe servir como evidencia para la toma de decisiones de los participantes en los diferentes espacios de coordinación interinstitucional de carácter técnico o político.*
- Es fundamental que los directivos aprendan a leer las visualizaciones disponibles en línea mediante distintos dispositivos móviles (con y sin conexión) sobre los problemas públicos para que puedan tomar decisiones en distintos momentos (coyunturas).

*Es fundamental contar con procesos de investigación que contribuyan a conectar el análisis que se realiza del fenómeno con la acción.*



## 5. Referencias bibliográficas

- Congreso de la República de Colombia (2019). *Ley 2000 de 2019 Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Ley 1801 de 2016 Por la cual se adopta el Código Nacional de Policía y Convivencia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Gómez, C., y Cortés, Y. (Dir.) (2019). *Unidad de Servicios Especializados en Convivencia Ciudadana y Justicia* [película]. Colombia.
- \_\_\_\_\_ (Dir.) (2019). *Plataforma Operativa de Usuarios de la UCJ* [película]. Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2018). *El fenómeno de la riña. Una realidad distorsionada*. Recuperado de [www.estrategiaydecisión.com](http://www.estrategiaydecisión.com).
- \_\_\_\_\_ (Dir.) (2018). *La riña, un fenómeno de la interacción social* [película]. Colombia.
- Oficina para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (2017). *Lineamientos de política pública de seguridad, convivencia ciudadana y justicia de Barranquilla 2007-2017*. Barranquilla.
- Presidencia de la República de Colombia (2017). Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa”, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.



## ¿Qué políticas públicas elaborar frente a un colapso civilizatorio?

Fernando Barragán-Ochoa<sup>1</sup>, Norberto Emmerich<sup>2</sup>, Pedro Guadiana García<sup>3</sup>,  
María Fernanda Noboa<sup>4</sup> y Yuri Serbolov<sup>5</sup>

### 1. Objetivo: covid-19, de la disrupción al cambio sistémico

La pandemia del covid-19 detonó una crisis que se labraba con anterioridad. Si bien, su dinámica de expansión ya había sido modelada con antelación a partir de escenarios prospectivos (National Intelligence Council, 2008), sus efectos en las sociedades parecería que serán más profundos, configurando un colapso civilizatorio. Este *paper* se plantea como objetivo preguntarse si dichos escenarios existían como insumos de conocimiento, ¿por qué pasó esta crisis?, ¿cuáles fueron y son las causas profundas?, ¿cuáles son los desafíos actuales?, ¿cómo se dará la salida y respuesta a este colapso?

Desde un enfoque conceptual se ha debatido si el escenario actual se configura como una crisis, un colapso o incluso, desde algunos discursos, como una extinción (Hartsell *et al.*, 2014). Más allá de la profundidad de los impactos que la crisis generará, es fundamental conocer su dirección: necesitamos saber hacia dónde gira hoy la

- 
- 1 Doctor en Geografía por la Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Docente investigador de la Escuela de Prospectiva Estratégica del IAEN.
  - 2 Presidente del Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas (Ceeyp). Argentina.
  - 3 Profesor-investigador del Centro Regional de Formación Docente e Investigación Educativa (Cresur). México.
  - 4 Doctora en Estudios Internacionales. Decana de la Escuela de Prospectiva Estratégica del IAEN.
  - 5 Analista político y económico, consultor, catedrático y conferencista especializado en estrategia, prospectiva, estudios del futuro y construcción de posibles escenarios. México.



*Reflexionar sobre “lo emergente” replantea la necesidad de un monitoreo del cambio y de la construcción de múltiples escenarios y las rutas estratégicas puntuales para lograrlos.*

flecha temporal por medio de una interpretación del pasado que permita, mediante ejercicios colectivos con elevado compromiso social, prospectar de manera estratégica diversos futuros plausibles para el bien común, futuros probables, deseables y posibles.

En ese contexto, la asunción del caos en medio de una adaptabilidad constante como nueva normalidad requiere definir lo que es lo “nuevo”, como un desafío clave para la superación y sobrevivencia de las sociedades. Reflexionar sobre “lo emergente” replantea la necesidad de un monitoreo del cambio y de la construcción de múltiples escenarios y las rutas estratégicas puntuales para lograrlos; en suma, tiene que ver con la aplicación de una prospectiva multisectorial y multiescalar.

El presente texto, como resultado de una reflexión regional, plantea la necesidad de contar con verdaderos laboratorios de ideas en prospectiva en las diversas instituciones (públicas, privadas, ONG, extraterritoriales, entre otras, encargadas de la construcción de múltiples escenarios deseados) toda vez que no existe un solo camino para soñar el futuro, sus derroteros, amenazas y potencialidades. Este documento plantea propuestas de política pública que permitan avanzar con acciones concretas hacia la construcción de una inteligencia prospectiva en las diferentes instituciones, con un énfasis en lo público.

## **2. Pistas de reflexión de los impactos del covid-19 desde la complejidad**

### **2.1. Un punto de partida problemático**

La emergencia sanitaria provocada por el coronavirus es parte de un cambio civilizatorio que rompe con un falso poder establecido; las élites que se dan cuenta que es imposible imponer tiempos y deseos antrópicos a la dinámica biofísica de la naturaleza. La ciencia y la tecnología luchan



por recuperar el control mediante una vacuna que permita recobrar la sensación de seguridad. Hasta ahora, no obstante, la mal llamada “guerra contra el virus” se ha perdido en términos de salud y de economía (Sabucedo *et al.*, 2020), debido a la nueva dinámica de un mundo posnormal. La vertiginosa sucesión de acontecimientos desencadenados por la pandemia obliga a pensar en tiempo real los alcances y las contradicciones de un fenómeno multidimensional que hunde sus raíces en el proceso civilizatorio de los últimos dos siglos. Es un reto para la ciencia y la tecnología mientras se acelera la digitalización de las personas y las empresas.

Si bien la pandemia no gestó la crisis económico/financiera, sí desborda la larga crisis estructural del capitalismo (Murshed, 2020). La pandemia es un hecho social total, en la medida en que menoscaba instituciones, organizaciones, prácticas y valores que ya estaban trastocados por la desigualdad en las estructuras de poder, riqueza y dominación. Las preguntas en torno al futuro gravitan en torno a interrogantes vinculadas con cuáles son sus retos y desafíos, cuáles son las políticas públicas y las estrategias que nos sacarán adelante (Balmford *et al.*, 2020).

Muchos entienden que acceder a la nueva normalidad es retornar a un mundo similar al de la prepandemia; lo que, por varias razones, es un objetivo indeseable, incluso en el momento en que nadie quiere que el futuro sea distinto del pasado, de modo abrupto. Nos preguntamos cuáles serán las políticas que los diversos países del mundo aplicarán en un mundo diferenciado, menos globalizado, asimétrico y disruptivo, cómo impactará la crisis en cada uno de ellos y cuáles serán las rutas de acción estratégicas de respuesta en los ámbitos nacionales, regionales y globales (Corral-Broto & Andriamparany, 2020).

Uno de los síntomas del *colapso civilizatorio* es la erosión de la fe en el futuro de las sociedades en el momento en que

*La pandemia es un hecho social total, en la medida en que menoscaba instituciones, organizaciones, prácticas y valores que ya estaban trastocados por la desigualdad en las estructuras de poder, riqueza y dominación.*



la creencia en las posibilidades de transformación social es eclipsada por el pesimismo y el destierro del pensamiento utópico. Ello se manifiesta de manera acusada en la praxis política y en la incapacidad de las élites políticas para construir escenarios alternativos de sociedad.

Se atisba un débil pensamiento estructurado y crítico, lo que expresa la disfuncionalidad y la poca vigencia de los paradigmas epistémicos y metodológicos que se han anclado en miradas instrumentales enfocadas en la mera resolución de coyunturas. De forma consecuente, el diseño de respuestas es inmediatista en lugar de estratégico. Es imprescindible la construcción de un pensamiento comprometido desde lo político con conciencia y responsabilidad social, junto con la construcción y (re)invención de una cultura política ciudadana.

## 2.2. Tendencias para el desarrollo de políticas

Se perfilan al menos dos tendencias contradictorias: una hacia la solidaridad, un rol menor de las guerras y una cultura de la información que valore la ecosustentabilidad, la construcción de estructuras de responsabilidad social y mecanismos de gobierno abierto. Otra tendencia se dirige hacia un nuevo desorden mundial y un reformismo ultraconservador con un reposicionamiento del gobierno y el poder, mediante un proceso civilizatorio fundamentado en el egoísmo atomizado y tecnologizado. En el medio pueden surgir las opciones reales por regiones o países que conserven una dicotomía emergente entre Estado y sociedad.

La humanidad puede pendular entre populismos irresponsables o gobiernos dictatoriales que utilicen el argumento de la crisis para destruir leyes, instituciones y tradiciones, dándole sentido a la crisis. Las opciones democráticas paldescen ante la falta de una respuesta que ponga fin a la crisis de la pandemia y a la crisis económica que se derivó del confinamiento y la parálisis de actividades que irrumpió el funcionamiento de las redes de producción, hizo inviables

*La humanidad puede pendular entre populismos irresponsables o gobiernos dictatoriales que utilicen el argumento de la crisis para destruir leyes, instituciones y tradiciones, dándole sentido a la crisis.*



proyectos y empresas y arrojó al desempleo y la pobreza a millones de personas.

En este tiempo de varios futuros coexistentes, que agravan las inequidades pasadas, se ubican, por un lado, poblaciones de la sociedad del conocimiento, alta tecnología, finanzas e ingeniería avanzadas, alta capacidad de transferencia de información; por otro lado, poblaciones que viven atadas a una economía de subsistencia.

La brecha entre esos futuros solo se acortará en el momento en que, por ejemplo, el acceso y capacidades tecnológicas se generalicen y signifiquen iguales oportunidades de educación. Esto significa construir las bases para una alfabetización digital prospectiva. En el tercer milenio ya no se generará conocimiento solo de forma individual sino en forma organizacional. El conocimiento principal ya no estará en la mente de los expertos sino en la “mente” de los sistemas expertos o en las bases de datos o de patrones de conocimiento o en redes de causalidad anidadas o en redes neuronales artificiales. El conocimiento deberá estar auditado de manera cuidadosa.

Será un reto para los Gobiernos y la Administración pública la priorización organizada en la provisión de recursos básicos; en un escenario de escasez y deterioro ambiental demarcan la cancha, al punto que salvaguardas particulares, expresadas en un Estado militarizado y proteccionista, solo pueden subrayar el colapso civilizatorio y tener consecuencias catastróficas incluso para el país que detente el control.

### **3. Líneas de acción: responder al colapso civilizatorio desde lo público**

¿Cómo propiciar esta reflexión desde las políticas públicas? Sin duda, los Estados son centrales en las respuestas que como sociedades se deben construir frente al panorama incierto que vive la humanidad; no obstante, la participación interagencial de otras entidades e instituciones son un

*La brecha entre esos futuros solo se acortará en el momento en que el acceso y capacidades tecnológicas se generalicen y signifiquen iguales oportunidades de educación.*



elemento clave para la garantía de la corresponsabilidad. El pensamiento de futuro, ya subrayado con anterioridad, debe ser el eje organizador de la planificación pública.

### 3.1. Articulación de planes de desarrollo

Si bien Ecuador cuenta con un plan nacional de desarrollo, su actualización podría fortalecerse con una verdadera prospectiva que marque el rumbo para el mediano y largo plazos. Contar con un pensamiento estratégico es fundamental para problematizar la realidad, anticiparse a esta mediante la gestión de las alertas tempranas oportunas para la ventaja decisional en las diversas áreas de conducción del Estado.

### 3.2. Articulación en múltiples escalas

Al interior de los Estados es fundamental que cada sector posea la capacidad de plantear su propia prospectiva, sin perder la lógica de unidad que articula los esfuerzos integrales de los diversos actores territoriales de un país. Es decir, que cada institución cuente con equipos capaces de plantear una prospectiva sectorial y que, al mismo tiempo, se observe su articulación multisectorial observando sus impactos en la escala nacional pero también local. Esta última no debe ser observada solo como el receptor de efectos de acciones macro, sino como un lugar de cambio en el que los actores territoriales mediante procesos participativos están en la capacidad de influir en sus dinámicas locales, regionales y nacionales, lo que no es más que un verdadero reconocimiento de la participación ciudadana con un pensamiento de futuro.

Se requiere el desarrollo de un pensamiento multiescalar y multiactor articulado que permita proponer respuestas a las grandes inquietudes e incertidumbres actuales y, sobre todo, que esté en la capacidad de construir alternativas de desarrollo, desde ejercicios colectivos matizados por la responsabilidad social y compromiso ético de los distintos

*[En] los Estados es fundamental que cada sector posea la capacidad de plantear su propia prospectiva, sin perder la lógica de unidad que articula los esfuerzos integrales de los diversos actores territoriales de un país.*



agentes, para lidiar con las coyunturas del presente, sin olvidar las determinaciones del pasado y poniendo especial acento en la esperanza de mejores futuros.

### 3.3. Propuestas desde la educación superior

Las instituciones de educación superior tienen un rol fundamental en la construcción del futuro. No solo a partir del desarrollo del conocimiento técnico, sino también mediante una profunda reflexión social sobre el futuro, que ponga en el centro del análisis la concepción de modelo de desarrollo.

## 4. Propuestas de política

- Construir metas para el largo plazo, alineadas, pero no limitadas, a los acuerdos internacionales de desarrollo. De hecho, en la construcción de metas para el largo plazo debe aplicarse también un pensamiento multiescalar que articule el rol de las áreas culturales o regiones geopolíticas con el rol del Estado y de las colectividades territoriales, sin dejar de lado sus narrativas de socialización y legitimación.
- Suscitar que desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados se reflexione desde la diversidad de la sociedad sobre los grandes cambios globales, pero también en la escala de los países, de las colectividades territoriales y de los niveles más locales de la organización de las sociedades (barrios, comunas, entre otras).
- Invertir en unidades de gestión de conocimiento mediante parámetros establecidos con claridad, que de manera flexible y adaptable permitan alcanzar los objetivos de desarrollo en el mediano y largo plazos y que amplíe el espectro de la oferta académica.

*Invertir en unidades de gestión de conocimiento mediante parámetros establecidos con claridad, que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo.*



## 5. Referencias bibliográficas

- Balmford, B., Annan, J. D., Hargreaves, J. C., Altoè, M., & Bateman, I. J. (2020). Cross-Country Comparisons of Covid-19: Policy, Politics and the Price of Life. *Environmental and Resource Economics*, 76(4), pp. 525-551.
- Carballada, M., & Juan, A. (2008). Problemáticas sociales complejas y políticas públicas. *CS*, 1, pp. 261-272.
- Corral-Broto, P., & Andriamparany, R. (2020). Histoire des maladies dans le Sud Global: Leçons apprises pour la Covid-19. *REVUT Scientific Journal*, 1(2), pp. 7-17.
- Darín, S. B., & González, Y. P. (2008). Nuevos paradigmas de la gestión en un cambio de época: de la era industrial a la era del conocimiento, los retos derivados de la globalización. *Ciencias de la Información*, 39(1), pp. 53-58.
- Hartsell, L., Krabbe, A., & Pastreich, E. (2014). Covid-19, Global Justice, and a New Biopolitics of the Anthropocene. *Geological Society, London, Special Publications*, 395(1), pp. 1-21.
- Marañón-Pimentel, B. (2014). Crisis global y descolonialidad del poder: la emergencia de una racionalidad liberadora y solidaria. *Buen Vivir y descolonialidad. Crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*, 21.
- Murshed, S. M. (2020). Capitalism and COVID-19: Crisis at the Crossroads. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 26(3).
- National Intelligence Council (2008). *Global Trends 2025: A Transformed World*.
- Sabucedo, J.-M., Alzate, M., & Hur, D. (2020). COVID-19 and the metaphor of war. *International Journal of Social Psychology*, pp. 1-7.
- Segarra, E. (2020). De pronto, comprendimos lo que significaba un cisne negro. *Harvard Deusto business review*, 301, pp. 34-42.





En su tercera entrega, y por primera vez, la convocatoria de *Mirada Pública*, el repositorio digital del IAEN, se abrió a colaboraciones externas y propuso que los temas aborden problemáticas contemporáneas desde múltiples perspectivas. Esta iniciativa dio como resultado colaboraciones de personas dedicadas a la investigación de políticas públicas desde el ámbito privado en Ecuador y Colombia, así como aportes de académicos de México y Argentina.

Un aspecto positivo derivado del anterior es la confirmación de que este repositorio es un activo y dinámico laboratorio de ideas. En esta entrega, los tomadores de decisiones encontrarán propuestas de política más allá de las circunstancias creadas por la pandemia. La crisis sanitaria del covid-19, más que una coyuntura, es parte de la cotidianidad frente a la que la administración de lo público ha hecho ajustes que sugieren que la gestión del Estado ha cambiado; esta, ahora, debe mostrar capacidad de anticiparse y de prevenir antes de reaccionar a emergencias en el momento en que las consecuencias están a la puerta.

Esto, que es cierto para temas ambientales, de salud, educación, lo es también, como recoge el presente número, para situaciones de violencia social y de género, control y administración de recursos y territorios, gobernabilidad y empoderamiento ciudadano, nuevas formas de sociabilidad. Una vez más, *Mirada Pública* pone a disposición de personas e instituciones una batería de respuestas, alimentadas desde la academia y aplicables en el mediano plazo, a problemas acuciantes que determinan el bienestar de mujeres y hombres.

