

Prospectiva de políticas públicas para la transición



Mirada Pública 5

Prospectiva de políticas públicas para la transición



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

320.6
I5974p

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la Universidad de Posgrado del Estado
Prospectiva de políticas públicas para la transición / Christopher Velasco P., Diana Benalcázar G., María Fernanda Noboa González, Shady Heredia, Cristina Alarcón, Lorena Belollo, Joely Sánchez Flores y Jefferson Revelo Gutiérrez, Álvaro Andrade, Adriana Delgado García, Fernando Barragán-Ochoa, Hernán Moreano Uriguen, Francisco Silva Garcés, María Cristina Martínez-Bravo, Iván Terceros, Mario Hidalgo J., Daniela Balarezo Bustillos, Geraldina Guerra Garcés .— 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2021
122 p.; 15 X 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-058-8

1. Política y gobierno 2. Prospektiva 3. Políticas públicas 4. Desastres naturales-política pública 5. Seguridad interna-política pública 6. Defensa nacional-política pública 7. Derecho de la naturaleza-animales 8. Femicidio-Ecuador-política pública 9. Gobernanza-Ecuador-política pública 10. Gestión pública- política pública 11. Inteligencia estratégica-política pública 12. Tecnología de la información-política pública 13. Participación ciudadana-política pública 14. Control social-política pública 15. Ordenamiento territorial-política pública 16. Conservación de tierras privadas-política pública 17. Tenencia de la tierra-política pública 18. Agua-política pública 19. Ecuador 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

Información: editorial@iaen.edu.ec

Rector del IAEN: Fernando López Parra

Comité editorial: Johanna Espín, Jaime Calderón y María Fernanda Noboa

Editor: Bolívar Lucio Naranjo

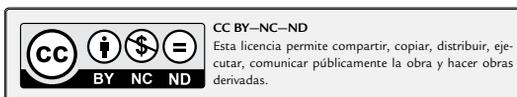
Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

© IAEN, 2021

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



Índice

Prólogo

Prospectiva en políticas públicas para la transición	9
--	---

Gestión integral del riesgo de desastres: transición de la gestión reactiva a la prospectiva de los riesgos presentes y futuros

Christopher Velasco P. y Diana Benalcázar G.

1. Objetivo	15
2. Problematización	16
3. Lineamiento de acción	17
4. Propuesta política	21
5. Referencias bibliográficas.....	24

La academia y la política de defensa en Ecuador: prospectiva y voluntad estratégica

María Fernanda Noboa González

1. Objetivos.....	25
2. Problematización.....	25
3. Lineamientos de acción.....	27
4. Propuestas de políticas	31
5. Referencias bibliográficas.....	33

Políticas para la integración de los animales en los derechos de la naturaleza

Shady Heredia, Cristina Alarcón y Lorena Belollo

1. Objetivos.....	35
2. Problematización.....	35
3. Líneas de acción y propuestas de política.....	40
4. Conclusiones	42
5. Referencias bibliográficas.....	43

Políticas para el análisis espacial de los femicidios en Ecuador

Joely Sánchez Flores y Jefferson Revelo Gutiérrez

1. Objetivos.....	45
2. Problematización.....	45
3. Lineamientos de acción.....	48
4. Propuestas de política.....	51
5. Referencias bibliográficas.....	53

La Agenda 2030 como insumo de políticas para planificación, articulación y gobernanza

Álvaro Andrade

1. Objetivos.....	55
2. Problematización	55
3. Lineamientos de acción	57
4. Propuesta de política pública	58
5. Referencias bibliográficas.....	64

Políticas para la transición hacia los escenarios deseados desde la gestión pública

Adriana Delgado García y Fernando Barragán-Ochoa

1. Objetivos.....	65
2. Problematización.....	65
3. Propuestas de política.....	70
4. Referencias bibliográficas	72

Nuevos conceptos de inteligencia para la formulación de políticas públicas hacia la toma de decisiones

Hernán Moreano Urigüen

1. Objetivo	75
2. Problematización	75
3. Lineamientos de acción.....	78
4. Propuestas de política.....	80
5. Referencias bibliográficas.....	82

Políticas de TIC para el libre acceso al conocimiento en ambientes de colaboración

Francisco Silva Garcés, María Cristina Martínez-Bravo e Iván Terceros

1. Objetivos.....	83
2. Problematicación.....	83
3. Líneas de acción	86
4. Propuestas de políticas	90
5. Referencias bibliográficas.....	91

Políticas públicas para la toma de decisiones y el futuro del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Mario Hidalgo J.

1. Objetivos.....	95
2. Problemática	95
3. Líneas de acción	99
4. Recomendaciones de política	105
5. Referencias bibliográficas.....	106

Políticas públicas más allá del discurso. Caso Chocó Andino: ruralidad regenerativa y transición ecológica

Daniela Balarezo Bustillos y Geraldina Guerra Garcés

1. Objetivos.....	109
2. Problematicación.....	109
3. Líneas de acción	117
4. Recomendaciones de política pública	118
5. Referencias bibliográficas.....	120

Prólogo

Prospectiva en políticas públicas para la transición

La institucionalización del Estado requiere un proceso que cuente con la participación de actores sociales diversos y representativos y que fije metas que sean conocidas por el público y apegadas a la ley. Por lo anterior, es prioritario hacer propuestas que ensamblen la planificación con los sistemas de formulación y evaluación de las políticas públicas en aras de potenciar la gestión del Estado.

La quinta entrega de *Mirada Pública* reúne propuestas técnicas para alcanzar niveles de bienestar general, inclusivo y sostenible. En esta ocasión, el último volumen hizo un llamado a considerar posibles escenarios, así como a anticipar potenciales combinaciones de circunstancias frente a necesidades puntuales de la población. Es importante considerar un enfoque prospectivo el momento de concebir y aplicar políticas públicas. Uno de los aprendizajes de la pandemia fue que ningún Estado del mundo pudo anticipar ni responder de forma adecuada a la crisis sanitaria. Se puede admitir que la situación era imprevisible, pero debe reconocerse que los Estados ni siquiera tuvieron capacidad de reacción y actuaron sobre la marcha, lo que resultó en alta mortalidad y medidas que no lograron detener la propagación de la enfermedad. A futuro, la política pública adecuada debe construirse con el fin de anticipar escenarios y con capacidad de adaptarse a circunstancias emergentes.

Mirada Pública 5 fue presidido por la Escuela de Prospectiva Estratégica, por lo que el centro conceptual de la convocatoria giró en torno a la idea de disponer de las herramientas que permitirían prepararse para el futuro. De esta manera, el documento “Gestión integral del riesgo de desastres: transición de la gestión reactiva a la prospectiva de los riesgos presentes y futuros”, de Christopher Velasco y Diana Benalcázar, reconoce que la situación geográfica de Ecuador

implica vulnerabilidad frente a desastres naturales, pese a lo cual el país no cuenta con entidades que estructuren los riesgos al mínimo posible. Este documento presenta propuestas de política pública en torno a la gestión de riesgos y la transición hacia una gestión prospectiva enfocada en la generación de escenarios de riesgo. Se consideran variables ineludibles y que demandan atención urgente, como el cambio climático, así como la generación de información y estadística a escala nacional para una mejor toma de decisiones.

A continuación, “La academia y la política de defensa en Ecuador: prospectiva y voluntad estratégica”, propuesto por María Fernanda Noboa, decana de la Escuela de Prospectiva Estratégica, es un documento que busca la incorporación del debate académico en torno a la construcción sostenible y la legitimidad de la política pública de defensa frente a los diversos actores de la sociedad. Es indiscutible la necesidad de unas fuerzas de seguridad y defensa profesionales y respetuosas del mandato constitucional, pero se sugiere la pertinencia de ampliar los temas y el horizonte de discusión. Seguir la pista de ciertas líneas de acción, como la incorporación de la mirada prospectiva en la política de defensa, permitiría que se tomen decisiones más informadas y adecuadas para un ámbito en el que riesgos y amenazas rompen con las conceptualizaciones porque ocurren en varios tiempos y niveles.

Shady Heredia, Cristina Alarcón y Lorena Belollo, en “Políticas para la integración de los animales en los derechos de la naturaleza”, ofrecen un documento de política pública, a un tiempo crítico y propositivo, que describe con claridad cuál ha sido la trayectoria, de modo fundamental, de grupos de la sociedad civil por la reivindicación de los derechos mencionados. Se puede observar cuál ha sido el alcance de que la Constitución haya convertido a la naturaleza en un sujeto de derechos, no obstante, aún es preciso reconocer e integrar también a los animales como sujetos beneficiarios de los derechos vigentes. Entre seres humanos existen interacciones que alertan sobre situaciones de discriminación en la aplicación de normas de protección. Según las autoras, avanzar en la protección de los derechos de los animales equivale a reconocer su condición de sujetos sintientes, sensibles y dignos de consideración.

“Políticas para el análisis espacial de los femicidios en Ecuador” es un documento preciso y acotado sobre un tema sensible y esencial. Joely Sánchez y Jefferson Revelo exponen el panorama general del problema del femicidio en el país, las formas de registro y las tasas de incidencia en territorio. Los resultados de su investigación académica los lleva a proponer que los tomadores de decisiones usen esta información como insumo para la generación de políticas públicas relevantes que permitan levantar información precisa, reconocer su ubicación, monitorear el problema y ofrecer asistencia. Su mapa de femicidios muestra las causas, la incidencia (en términos proporcionales la provincia más poblada no siempre registra más muertes de mujeres) y mecanismos de monitoreo para abordar este serio problema. Al final de este documento se sugiere, de manera más concreta, qué mecanismos, alianzas institucionales y alcances a la sociedad podrían atender este problema.

El siguiente artículo, “La Agenda 2030 como insumo de políticas para planificación, articulación y gobernanza”, de Álvaro Andrade, recupera la noción de planificación de largo plazo. Para este efecto, visibilizar a la Agenda 2030 sería una herramienta útil para la planificación nacional. En lugar de políticas reactivas, el autor invita a incluir el análisis situacional, enfocarse en resultados, evaluar, monitorear y articular actores diversos. Bajo esta perspectiva, la Agenda 2030 puede ser el ideal instrumento de construcción de política pública, que articule la planificación y presupuesto nacional con el desarrollo sostenible y la visión de largo plazo en el contexto internacional.

A continuación, “Políticas para la transición hacia los escenarios deseados desde la gestión pública”, de Adriana Delgado y Fernando Barragán-Ochoa, docentes del IAEN, aborda un punto muy importante que se adelantó al principio de este prólogo —cómo potenciar la capacidad de anticipación— y que las autoras resumen en la pertinencia de reducir la incertidumbre. Este estudio muestra la pertinencia de establecer mecanismos para la toma de decisiones en medio de condiciones determinadas por contextos volátiles, inciertos y cambiantes y, en este sentido, reducir las incertidumbres en la toma de decisión de los procesos de planificación y construcción de la política pública aclara la visualización de futuros alternos.

Otro docente del IAEN, Hernán Moreano, escribió “Nuevos conceptos de inteligencia para la formulación de políticas públicas hacia la toma de decisiones”, un documento con un significativo anclaje teórico que, sin embargo, plantea explorar conceptos flexibles en relación con la inteligencia estratégica, para acceder a información procesada, útil y oportuna, sobre alguna situación específica y optimizar el proceso de toma de decisiones. Las situaciones en contextos de frontera, la cooperación regional, el abordaje de la delincuencia y la difusión del conocimiento pueden iluminarse de modo esclarecedor si se emplean las herramientas académicas adecuadas. Este documento muestra que la contribución de académicos, periodistas, ONG, líderes políticos, activistas sociales y ambientalistas debe considerarse dentro de las nuevas metodologías de análisis de inteligencia.

Francisco Silva, María Cristina Martínez-Bravo e Iván Terceros refrescan la discusión del uso de tecnologías. El punto original de “Políticas de TIC para el libre acceso al conocimiento en ambientes de colaboración” es que no es suficiente invertir en tecnología *per se*, sino que la clave es generar un ecosistema para el desarrollo de una educación libre, soberana y que, de ahí, sea posible aprovechar al máximo aprovechamiento de las TIC. La sugerencia de política es que la tecnología esté disponible a escala ampliada y que el resultado esperado sea una participación ciudadana empoderada, en la que colaboración e intercambio de conocimientos y saberes sean la moneda en curso. Lo anterior se complementa con el fomento de cambio estructural de las prácticas de aprendizaje en el aula desde las experiencias y valores de la cultura libre para el desarrollo social sostenible.

Mario Hidalgo, en “Políticas públicas para la participación ciudadana y el control social”, rescata una propuesta que busca mejorar y potenciar la participación ciudadana sobre la base de una institución que sea independiente en lo político y competente en lo técnico. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) fue una propuesta innovadora e, incluso, saludable para cualquier democracia. No obstante, su implementación y funcionamiento se vio empañado pronto por el conflicto de ciertas élites que se disputaban el control y el poder. Este documento entrega insumos básicos para fomentar el debate sobre el futuro y proyección del CPCCS, expone las competencias, fortalezas y, también, limitaciones que tiene este

organismo. Este ejercicio permite entender qué características o procesos deben reformularse, es decir y en resumen, cómo debe conformarse, quién lo integra y cuáles deben ser sus responsabilidades.

Por último, Geraldine González y Daniela Balarezo exponen en “Políticas públicas más allá del discurso. Caso Chocó Andino: ruralidad regenerativa y transición ecológica” un cuadro actualizado sobre la situación de la Mancomunidad del Chocó Andino (MCA). Para las autoras, la construcción de políticas públicas debe ser un proceso transversal, pero también de abajo hacia arriba, para se consoliden todos los puntos relevantes y se ilustren todas las necesidades. Estos elementos permitirían ofrecer insumos que permitan mostrar la pertinencia de construir una gobernanza participativa de base amplia que responda a los desafíos del territorio y las necesidades de la población. La conservación del patrimonio natural del territorio, la restauración para la conservación y la seguridad hídrica dependerán del ordenamiento y planificación de los centros poblados por medio de la regularización de la tenencia de la tierra, la gestión del agua y la gestión de residuos sólidos.

Estos diez artículos se suman a los esfuerzos de los números anteriores de *Mirada Pública* por evidenciar el empeño de la academia e investigadores independientes, desde sus propios campos de experiencia, por compartir ideas y datos relevantes para ayudar a funcionarios en instancia de toma de decisiones. No menos importante es el hecho de que es la primera vez que los documentos de las colaboradoras suman la mayoría de las propuestas de política, lo que es una noticia positiva para un repositorio que al cabo de un año suma mil seiscientos descargas y que se ha podido consolidar como un centro activo de pensamiento diverso, independiente, propositivo. Con este antecedente, el Instituto de Altos Estudios Nacionales tiene una sólida base para seguir ofreciendo alternativas de política pública en beneficio de la sociedad civil.

Fernando López Parra
Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales

Gestión integral del riesgo de desastres: transición de la gestión reactiva a la prospectiva de los riesgos presentes y futuros

Cristopher Velasco P.¹ y Diana Benalcázar G.²

1. Objetivo

Ecuador, por su situación geográfica, es un territorio expuesto a multiamenazas, riesgos relacionados con fenómenos naturales (sísmicos, volcánicos e hidrológicos). A pesar del registro histórico de emergencias y desastres que han impactado al país, la gestión de riesgos conserva un enfoque reactivo, que enfatiza la respuesta frente a eventos adversos una vez que estos han ocurrido, lo cual se refleja en mayores pérdidas y limitaciones sobre la prevención.

Este artículo presenta propuestas de política pública en torno a la gestión de riesgos y la transición hacia una gestión prospectiva enfocada en la generación de escenarios de riesgos que planteen al cambio climático como eje transversal para la reducción del riesgo de desastres, así como la generación de información y estadística a escala nacional para una mejor toma de decisiones.

-
- 1 Licenciado en Ecología y Medio Ambiente, ingeniero en Gestión de Riesgos por la Universidad Estatal de Bolívar, máster en Estudios Socioambientales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador. Presidente de la Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador. Correo electrónico: cris_velasco3@hotmail.com.
 - 2 Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad San Francisco de Quito, máster en Derecho con especialidad en Relaciones Internacionales por Shandong University. Asistente de investigación de la Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador. Correo electrónico: dianabnl94@gmail.com.



2. Problematicación

En la historia del Ecuador se han registrado emergencias y desastres que han causado miles de pérdidas de vidas humanas y retrocesos importantes en el modelo de desarrollo, esto como producto de los impactos directos e indirectos que se generan en la economía. De acuerdo con la *Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres para Ecuador*, elaborada por el Banco Mundial, existen tres factores con mayor injerencia en las pérdidas del país. En primer lugar, los sismos: durante las últimas cinco décadas se ha registrado “una pérdida total de USD 8.467 millones; en segundo lugar, el evento reciente de pandemia de COVID-19, que hasta mayo de 2020 había causado pérdidas por USD 6.421 millones, y, en tercer lugar, los efectos climáticos generados por el fenómeno de El Niño/La Niña, con pérdidas por USD 4373 millones” (Banco Mundial, 2021).

El Estado ecuatoriano establece, en el artículo 389 de la Constitución de la República, lo siguiente: “[...] protegerá a las personas, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico, mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad” (CRE, 2008).

Para hacer cumplir el mandato constitucional, el Estado ecuatoriano ha determinado como ente rector de la gestión de riesgos al Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE). Esta institución ha sido adscrita al sector de Seguridad y Defensa Nacional, lo que ha limitado su accionar, sobre todo, en lo que tiene que ver con la atención de las emergencias y desastres (preparativos para la respuesta, asistencia humanitaria y logística de emergencia). Este factor ha ocasionado una falta de consolidación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos (SNDGR) y un descuido en la articulación con el



Sistema Nacional de Planificación y con el Sistema Nacional de Protección de Derechos, lo que ha impedido concretar la reducción de condiciones de vulnerabilidad previstas en la Constitución.

En el contexto de la pandemia, la ausencia de una Ley Orgánica de Gestión de Riesgo adquiere relevancia y evidencia la necesidad de legitimar las decisiones del SNGRE y su rol en la articulación y consolidación del SNDGR, como un sistema en el cual se dimensione la gestión institucional y territorial multisectorial del Estado, para el análisis y reducción de riesgo, manejo de emergencia, recuperación y reconstrucción y transferencia del riesgo. Desde el terremoto del 16 de abril de 2016, se evidenció que más allá de la operatividad de control y coordinación que se puede establecer desde los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), es imperante tener una institucionalidad sólida del ente rector, para evitar desmembrar las competencias que este tiene en gestión de riesgos y obviar la creación de instituciones paralelas, como fue el caso de la Secretaría Técnica de la Reconstrucción.

Contemplar a la gestión de riesgos desde una mirada multisectorial posibilitaría contar con una institución rectora de la gestión de riesgos, con capacidad técnica para generar escenarios pertinentes que permitan dimensionar los impactos y las probabilidades de materialización de los riesgos presentes y futuros. Dichos escenarios posibilitarían acciones que consoliden el SNDGR para garantizar los derechos y que fortalezcan la gobernanza del riesgo, para ser eficientes y eficaces en la inversión de los fondos públicos y la planificación sostenible del desarrollo a escala local y nacional.

3. Lineamiento de acción

En concordancia con lo mencionado en la problematización, respecto del enfoque reactivo que prima en la gestión institucional del SNGRE y en la construcción de la normativa

Contemplar a la gestión de riesgos desde una mirada multisectorial posibilitaría contar con una institución con capacidad técnica para generar escenarios pertinentes que permitan dimensionar las probabilidades de materialización de los riesgos.



y política pública, es necesario ampliar el espectro de cómo se entiende el riesgo. Para ello, este artículo propone cuatro ejes que posibiliten el fortalecimiento de la institucionalidad de la gestión de riesgos en Ecuador.

a. Comprensión del Estado sobre la construcción social del riesgo

Prima una visión positivista bajo la cual se asevera que los fenómenos naturales son los causantes de los desastres, lo que deja de lado un verdadero estudio de las dinámicas sociales, culturales y políticas que son las que, en su mayoría, configuran condiciones de vulnerabilidad en cada territorio. De esta manera, la determinación de que los desastres son “naturales” evade la acción u omisión de los Gobiernos. Un claro ejemplo resulta la reciente pandemia, pues no solo se trata de estudiar el virus, sino de dimensionar las condiciones territoriales de exclusión y desigualdad, trasladadas a la falta de acceso a servicios públicos (salud, educación, conectividad, entre otros), que, al no ser atendidas de manera eficiente, ahondan la brecha existente y facilitan la propagación.

A partir de esta realidad, toma mayor realce la categoría de la gobernanza del riesgo, la cual establece la necesidad de estudiar las dinámicas sociopolíticas, socioeconómicas y socioambientales que lleven a repensar el modelo de desarrollo desde mecanismos de sostenibilidad, como el cambio climático y la gestión de riesgos. Estos aspectos permiten entender que la gestión de riesgos es un área vinculada de modo intrínseco con los modelos de desarrollo; por ende, debería concebirse más allá de la conceptualización de la seguridad y la defensa nacional, puesto que el bienestar de la población no solo se garantiza en situaciones de conflicto o emergencia; por el contrario, se encuentra arraigado, de manera profunda, con la garantía de derechos y los procesos de sostenibilidad del desarrollo.

La determinación de que los desastres son “naturales” evade la acción u omisión de los Gobiernos. Un claro ejemplo resulta la reciente pandemia, pues no solo se trata de estudiar el virus, sino de dimensionar las condiciones territoriales de exclusión y desigualdad.



b. Fortalecimiento de la institucionalidad del ente rector de gestión de riesgos

La arquitectura institucional del funcionamiento del SNGRE debe evidenciar su carácter técnico en cada uno de sus procesos e instancias competentes, no solo para la atención a la respuesta (enfoque reactivo), sino también a la planificación y la reducción de riesgos. Debe referenciarse la planificación y el ordenamiento territorial (enfoque correctivo); así como a la generación de escenarios de riesgos presentes y futuros que permita una mejor toma de decisión (enfoque prospectivo).

Para lograr que los procesos que se prevean en el SNGRE tengan una mirada multisectorial del riesgo, desde los enfoques reactivo, correctivo y prospectivo, se sugiere poner en práctica el Decreto Ejecutivo n.º 534,³ como una posibilidad real de dimensionar a la gestión de riesgos desde una política integral, mediante la creación del Comité del Servicio Nacional de Riesgos y Emergencias, “como organismo gobernante y responsable de ejercer la rectoría, regulación, planificación y coordinación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y Emergencias” (SNGRE, 2018).

c. Promulgación de la Ley Orgánica de Gestión de Riesgos

Tras trece años de la promulgación de la Constitución y para hacer cumplir el mandato constitucional, establecido en los artículos 389 y 390, conforme a las recomendaciones de la Corte Constitucional, se plantea la necesidad de consensuar entre los poderes Ejecutivo y Legislativo la promulgación de una ley orgánica que regule el SNDGR y que no se encuentre adscrita al Código del Sistema de Seguridad del

La arquitectura institucional del funcionamiento del SNGRE debe evidenciar su carácter técnico en cada uno de sus procesos e instancias competentes, no solo para la atención a la respuesta, sino también a la planificación y la reducción de riesgos.

³ Art. 2 del Decreto Ejecutivo n.º 534, de fecha 3 de octubre de 2018. Este decreto menciona la participación del presidente de la República, el secretario nacional de Planificación y Desarrollo, el ministro de Desarrollo Urbano y Vivienda, el ministro de Defensa Nacional y el ministro de Economía y Finanzas o sus delegados.



Estado, Defensa Nacional, Inteligencia, Seguridad Pública y Gestión de Riesgos, como en un inicio fue propuesto por el Gobierno de Lenín Moreno.

De forma adicional, es pertinente desistir del tratamiento de una ley para el manejo de la emergencia sanitaria, como respuesta a las observaciones emitidas por la Corte Constitucional respecto al abuso del estado de excepción, en consideración a que ello, por un lado, implicaría un nuevo quebrantamiento de la institucionalidad de gestión de riesgos en Ecuador, y por otro, se convertiría en un precedente para la errónea concepción de que cada emergencia puede fraccionarse con “facilidad” en diferentes cuerpos jurídicos.

d. Articulación de la política pública de gestión de riesgos y cambio climático para la gestión del riesgo urbano

En la actualidad, se estima que alrededor del 70 % de la población de América Latina vive en ciudades. La Nueva Agenda Urbana reconoce que “las ciudades y los asentamientos humanos se enfrentan a amenazas sin precedentes planteadas por las pautas insostenibles de consumo y producción, la pérdida de diversidad biológica, la presión sobre los ecosistemas, la contaminación, (...) y el cambio climático y los riesgos conexos” (ONU, 2017). Los aspectos antes citados configuran un nuevo debate en torno al riesgo urbano, lo que ratifica la necesidad de concebir el riesgo en la multisectorialidad que supone.

El cambio climático exagera la potencialidad de pérdidas humanas y económicas en las ciudades e incrementa los índices de condición de pobreza y pobreza extrema. Un ejemplo de lo mencionado fue el fenómeno de “El Niño” de 1997-1998 en Ecuador, el cual ocasionó pérdidas por 2907 millones de dólares en los sectores de vivienda, salud, educación, infraestructura vial, agricultura, entre otros (EM-DAT, The International Disaster Database, 2016). El



ejemplo citado, además de las pérdidas que representó el desastre en sí, tuvo mayor impacto debido a la crisis económica que presentó el país en 1999, lo que incrementó la migración interna hacia las grandes ciudades y configuró cinturones periféricos de exclusión y pobreza.

Esta lógica de dimensionar la gestión del riesgo urbano vinculada al cambio climático permite aterrizar los grandes desafíos de la gestión de riesgos y cambio climático en la construcción de modelos de desarrollo de las ciudades que contemplen la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la reducción de vulnerabilidad en los asentamientos humanos, la recuperación de servicios ecosistémicos y el mejoramiento de la capacidad adaptativa para enfrentar los efectos del cambio climático.

4. Propuesta política

En el contexto planteado, como un aporte para el fortalecimiento institucional del SNGRE, con el afán de generar un mecanismo participativo multiactor y multinivel para una gestión multisectorial del riesgo y en concordancia con el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, en el que se señala que “la Administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (2008), se plantean las siguientes propuestas de política pública:



Prioridades del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	Lineamientos de reflexión	Propuestas de política pública	Alcance	Actores
Comprender el riesgo de desastres	Comprensión del Estado sobre la construcción social del riesgo	Construcción de agenda de investigación de riesgos presentes y futuros	La generación de evidencia científica para la toma de decisión permitirá construir nuevos discursos y paradigmas sobre la discusión de la gestión de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • SNGRE • Senescyt • Maate (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica)
Fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres	Promulgación de la Ley Orgánica de Gestión de Riesgos	Fortalecimiento y consolidación del Consejo Ciudadano Sectorial de Gestión de Riesgos	Revisión y generación de aportes para la construcción participativa de la promulgación de la Ley Orgánica de Gestión de Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> • APGPRE • Asamblea Nacional • SNGRE • Academia • Sector privado • Gremios • Presidente de la República
Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia	Fortalecimiento de la institucionalidad del ente rector de gestión de riesgos	Conformación y funcionamiento del Comité del Servicio de Gestión de Riesgos y Emergencias Incorporación: Maate y MERNNR (Ministerio de Energía y Recursos Naturales No Renovables)	Direccionamiento del SNGRE desde una mirada multisectorial que permita gestionar, de manera integral y articulada, acciones que contribuyan a la reducción de riesgos presentes y futuros	<ul style="list-style-type: none"> • Senplades • Miduvi • Ministerio de Defensa • Ministerio de Finanzas • SNGRE • Maate • MERNNR



<p>Prioridades del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030</p>	<p>Lineamientos de reflexión</p>	<p>Propuestas de política pública</p>	<p>Alcance</p>	<p>Actores</p>
<p>Aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y "reconstruir mejor" en el ámbito de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción</p>	<p>Articulación de la política pública de gestión de riesgos y cambio climático para la gestión del riesgo urbano</p>	<p>Hacer cumplir el acuerdo interministerial del Maate y SNGRE Llevar a la práctica el acuerdo entre AME, INEC, SNGRE y APGRE</p>	<p>Vincular procesos de adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres en torno a los asentamientos humanos Generar información estadística oficial y actualizada, principalmente en torno a la resiliencia institucional de los gobiernos autónomos descentralizados municipales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Maate • SNGRE • AME • INEC • Academia • Sociedad civil y sector privado



5. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2021). *Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres para Ecuador*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es>
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- EM-DAT, The International Disaster Database (2016). *Ecuador*. Recuperado de <https://www.emdat.be/search/node/ecuador>
- Organización de Naciones Unidas [ONU] (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Hábitat III. Ciudad de México: Organización de Naciones Unidas.
- _____ (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Naciones Unidas. Recuperado de https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendai-frameworkfordisasterri.pdf
- Servicio Nacional de Riesgos y Emergencias [SNGRE] (2018). Decreto Ejecutivo n.º 534, del 3 de octubre de 2018.

La academia y la política de defensa en Ecuador: prospectiva y voluntad estratégica

María Fernanda Noboa González ¹

1. Objetivos

- Proponer la incorporación del debate académico en torno a la construcción sostenible y la legitimidad de la política pública de defensa frente a los diversos actores de la sociedad.
- Sugerir algunas líneas de acción que permitan la incorporación de la mirada prospectiva en la política de defensa.

2. Problematización

El diseño y construcción de políticas públicas exige de una problematización en torno al quehacer del Estado y a los actores relacionados para concretar, mediante la gestión gubernamental, la implementación exitosa de modelos que garanticen el cumplimiento de sus fines y propósitos (Olvera, 2020). En particular, en el momento en que se examinan sectores sensibles como la defensa, inserta en entornos disruptivos, emergentes y cambiantes en los que se multiplican riesgos, amenazas y oportunidades. Lo anterior demanda rebasar esquemas analíticos lineales y simplificadores sobre el presente y apostar por paradigmas que posibiliten reflexiones pertinentes sobre el futuro.

Este cambio de perspectiva lograría la legitimidad social de la defensa, así como su exitosa conducción y evaluación permanente como política de Estado. Por ende, la pertinencia de incluir el debate académico en la reflexión sobre defensa y, de manera específica,

¹ Decana de la Escuela de Prospectiva Estratégica del Instituto de Altos Estudios Nacionales.



La pertinencia de incluir el debate académico en la reflexión sobre defensa y, de manera específica, respecto del uso del aparato militar, es fundamental para orientar la coordinación entre los niveles político-estratégico y estratégico-militar.

respecto del uso del aparato militar es fundamental para orientar la coordinación entre los niveles político-estratégico y estratégico-militar, sin marginalizar su articulación a la política exterior del Estado y la institucionalidad internacional en seguridad y defensa.

Si bien la actualización de la política de defensa, en vigencia desde 2018, logró, en su conjunto, alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017) y con el marco normativo vigente, su aspecto filosófico y, por ende, conceptual y doctrinario, puede fortalecerse. Partiendo de recursos como el documento *Política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco”*, que sigue un “formato de la seguridad hemisférica” (OEA, 2002) y deviene un instrumento de mediano alcance (Marcella, 2016; Faundes, 2017), dicho insumo de política subraya que este tipo de instrumentos se beneficiarían de construirse y socializarse con la participación de la academia y colectivos de varios sectores de la sociedad en ámbitos “glocales”.²

De lo anterior se deriva una manera de situar la política de defensa que no corresponde, de manera necesaria, a un exhaustivo mapeo de la realidad. Las concepciones teóricas del *Libro Blanco* se alinean en su totalidad con la mirada hegemónica/realista de los estudios en Seguridad y Defensa, junto con alguna referencia constructivista, sin abordar de lleno la perspectiva transformacional (plena supeditación del poder militar al civil en la construcción, orientación y conducción de la defensa) ni la inclusión de los actores de la sociedad civil en un ejercicio participativo continuo en la política pública y sus ajustes. En esta aproximación también falta el aporte de expertos de la academia que ofrezcan criterios propios del contexto de un mundo interconectado, fragmentado e interdependiente que brinde respuestas a fenómenos y riesgos de carácter transnacional, transregional,

² Tiene que ver con las posturas y posicionamiento de la seguridad, defensa y lo militar insertos en las dinámicas globales que derivan en comportamientos particulares regionales y locales.



asimétricos, híbridos, intermésticos. Este documento brinda insumos para entender la anticipación estratégica continua y alertas tempranas oportunas que los sistemas de inteligencia militar requieren (Mole, 2012).

3. Lineamientos de acción

Algunas líneas de acción concretas se desprenden de la problemática presentada que podrían ser tomadas en cuenta para subsanar varias de sus implicaciones.

a. Perspectiva y conceptos

La configuración del sector defensa en Ecuador, más allá del perfeccionamiento del aparato bélico y su uso,³ exige consideraciones amplias de sus propias dinámicas frente a los nuevos contextos globales y ambientes operacionales, sobre todo aquellos que tienen directa incidencia en los grandes intereses y objetivos del Estado. Es vital incorporar visiones integradoras que trasciendan el discurso de la seguridad integral y rebasen lo que ocurre en otras realidades similares a la nuestra. La categoría clave a partir de la cual se construyó el sentido de la seguridad y defensa en Ecuador (y que aparece en la Constitución vigente y en la Ley Orgánica de Seguridad Pública y del Estado de 2009) puede precisarse para distinguirla de las concepciones de seguridad humana, de seguridad multidimensional, seguridad posestratégica. Con ello se garantizaría claridad suficiente para nuestras coordenadas como país, pensando en tres dimensiones: la consideración de las amenazas, la capacidad de respuesta estatal (capacidad y recursos, modernización militar, gobernanza en defensa, consideración de las misiones militares y valores democráticos) y la dependencia frente a la efectividad de organismos multilaterales y alianzas con actores extrarregionales (Bitencourt, 2021).

3 Desarrollo de capacidades, incremento de presupuestos, liderazgo transformacional, profesionalización, innovación tecnológica, cultura organizacional.



b. Ponderación y evaluación de amenazas, factores de riesgo y oportunidades

Si bien es indispensable que Ecuador considere los discursos globales y regionales respecto de las caracterizaciones de factores de riesgo y amenazas, no es menos cierto la necesidad de evaluar, de modo riguroso y con apoyo de estudios académicos, la naturaleza de las amenazas inmediatas a la seguridad y defensa del país y también a los inminentes factores de riesgo.⁴

De forma paralela, es preciso incorporar el enfoque de oportunidades estratégicas de desarrollo y gobernanza para la defensa. Por ello, el tipo de evaluación y escritura de las amenazas a la seguridad y defensa debe considerar ponderaciones en un espectro de incertidumbre, con la mirada puesta en lo que se conoce del presente y lo que pueda suceder en el futuro, desde una perspectiva de adaptación sistémica, que también asume las determinaciones del pasado (Davis, Gompert & Kugler, 1996). De modo adicional, situar e incorporar oportunidades estratégicas (domésticas e internacionales) mejoraría las condiciones de gobernanza en defensa y sus resultados; por ende, hay que sumar a las problemáticas del conflicto y la violencia posibilidades plausibles positivas y esperanzadoras. De hecho, la percepción que tienen los Estados y el resto de actores de la sociedad de la naturaleza y forma de sus amenazas nunca es neutra: dependerá de su historia, geopolítica, las características de sus vecinos, de sus intereses nacionales y proyección internacional, de sus vulnerabilidades y potencialidades y, más, de forma específica, de la calidad y robustez de su estructura de defensa (Saint- Pierre, 2017; Raza, 2017; Torrijos, 2009).⁵

4 Se ha construido una ideologización de la amenaza terrorista en nuestro país que no existe como tal y una sobresignificación del narcotráfico como el eje de todos los males de la seguridad.

5 Para profundizar en el estudio de la teoría de las amenazas léase: Levy, 2012; Wolfers, 1952; Pelopidas, 2013; para indagar en conceptos innovadores de seguridad e inteligencia léase: Yilmaz, 2017; información sobre la clave en el cálculo y deliberación sobre capacidades y concepciones estratégicas nacionales y en la orientación de decisiones relativas a los sistemas de defensa nacionales o regionales está presente en Gill, 2012.



c. Problematicaciones básicas y líneas de tiempo

Para lograr una comprensión adecuada de los estados de situación de la seguridad y sus vínculos con la defensa y lo militar, es preciso generar problematizaciones complejas (Rodríguez y Rodríguez, 2019) con transversalidad futura, más allá de la línea 2030, correspondiente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La salida sería un ejercicio participativo y evaluativo con diversos actores de la sociedad civil, aglutinados en lo que se conoce por Sistema de Seguridad Pública y del Estado. Si se considera que la naturaleza de la guerra ha cambiado y el surgimiento de nuevos tipos de conflicto y violencia han generado desplazamientos en los focos de tensión, es preciso establecer parámetros de respuesta frente a dinámicas disruptivas y cambiantes del mundo actual. Esto, a fin de garantizar una mejor gobernanza del sector mediante una ecuación que considere la cadena de valor de las amenazas, formación de los conflictos en flujos transnacionales, transregionales y extrarregionales, su incidencia en el ámbito doméstico y la transformación de las instituciones de seguridad y defensa, que combinen los horizontes de respuesta de esfuerzo de ciclo largo o de ciclo corto, en los que el tiempo tiene un valor clave en crear o cerrar oportunidades estratégicas o modificar sus condiciones, todo ello en un ejercicio dinámico de aprendizaje inteligente institucional (Ortiz, 2021).

Es conveniente generar una mejor comprensión de los hallazgos empíricos y del conocimiento experiencial de los actores militares guiados por el concepto estratégico de base que configura la defensa, es decir, la definición de lo que ha de hacerse de acuerdo con los principios y directrices establecidos por la política. Así, nuevas analíticas provenientes de la transformación de paradigmas de construcción del conocimiento en materia de seguridad y defensa redefinirán conceptos clave, tales como objetivos, las limitaciones, los cursos de acción, los medios invertidos, las capacidades y recursos y el estado final deseado.



d. La transdisciplinariedad metodológica como insumo en la configuración de la defensa

Los conductores políticos, decisores y operadores de la seguridad deben nutrirse de las discusiones derivadas de los estudios de Ciencia Política, Relaciones Internacionales, estudios estratégicos y de paz y conflicto para comprender, de modo integral, la defensa del país. Es recomendable aglutinar múltiples posiciones (relaciones político-civiles-militares) hacia el diseño y consecución de metas coordinadas, conjuntas e interagenciales como parte de la política pública en defensa. Esto incidirá en ajustes paulatinos y adaptaciones en el ámbito de entornos complejos. Los estudios de futuros críticos son indispensables en la construcción de varios escenarios deseados y, para ello, se deben fijar líneas de tiempo desde dinámicas propias como país. Podrían considerarse, por ejemplo, las líneas de tiempo marcadas por los 15 desafíos propuestos por el Millenium Project al 2050.⁶

e. Anticipación continua y alertas tempranas

Las investigaciones y estudios académicos y las consideraciones de expertos civiles y militares son insumo clave al servicio de los decisores políticos, conductores y operadores de la seguridad y defensa. Como en ningún otro sector, la toma de decisiones oportunas frente a la emergencia de nuevas formas de riesgos, conflictividad y violencia es un elemento sustantivo porque el cambio y la volatilidad actual marcan las hojas de ruta de respuestas que, sin descuidar la coyuntura, puedan abrir el camino a los futuros deseados, evitando los catastróficos. Esto solo es posible con el aporte de un sistema de inteligencia para la defensa institucionalizado de forma clara, profesional, de carácter técnico y ético que provea de conocimiento de alto valor agregado

⁶ Es un laboratorio de ideas fundado en 1996. Aglutina actores como académicos, políticos, futuristas, tomadores de decisión, investigadores, planificadores, cuyo eje es el estudio de perspectivas locales y globales en torno al futuro. Está conformado por 64 nodos alrededor del mundo.



respecto de cartografías completas de riesgos, amenazas y oportunidades en tiempo anticipado, real y posfacto que faciliten la conducción de la defensa en sus diversas dimensiones, sobre todo en los procesos de planeamiento militar y el cumplimiento exitoso de sus misiones.

En ese sentido, la construcción de la política de defensa debe ser pensada en términos de sostenibilidad, no solo como un producto de los hallazgos empíricos obtenidos por la propia defensa en su praxis cotidiana, sino por la complementariedad que los significativos avances en los estudios en Seguridad y Defensa regionales pueden aportar.

4. Propuestas de políticas

i. Redimensionamiento de la política pública en defensa

Desde un ejercicio colectivo, participativo-prospectivo con diversos expertos académicos y actores de la sociedad civil y el Consejo Intersectorial de Seguridad, se debe lograr un diálogo que concilie posiciones heterogéneas, con el objetivo de complementar y precisar la base conceptual, la proyección doctrinaria y operacional de la política pública de defensa. Se busca además fijar los mecanismos de evaluación tanto desde la perspectiva del proceso (insumo, procesos, productos impactos), del desempeño (efectividad, eficiencia y costo/efectividad) y de lo multinivel (micro, meso y macroanálisis).

ii. Lecturas multisistémicas y acotadas de los contextos

La formulación de políticas públicas adecuadas precisa trascender las descripciones y la repetición de discursos foráneos y trabajar sobre sólidas conceptualizaciones. La problematización es un proceso en construcción y flexible que se focaliza en la importancia de pensar en prácticas de poder, prácticas de conocimiento y discurso en las que se mueve el ámbito de la defensa. Para ello es preciso generar

Se debe lograr un diálogo que concilie posiciones heterogéneas, con el objetivo de complementar y precisar la base conceptual, la proyección doctrinaria y operacional de la política pública de defensa.



analíticas innovadoras para la caracterización de los elementos constitutivos de las amenazas —y comprensión integral de factores de riesgo y oportunidades— hacia una clasificación rigurosa y lo más objetiva posible y situada, hacia aquellas que puede influenciar la esfera de la defensa. De igual modo, trazar tendencias y posibles escenarios que permitan recabar alertas tempranas en potenciales situaciones sensibles y de crisis.

iii. Impulso a la transformación de arquitectura del sistema de seguridad y del rol de la defensa

Se busca la consolidación de instituciones de seguridad y defensa dinámicas, más maduras, resilientes, sostenibles y con liderazgos aglutinadores auténticos. Redefinir la arquitectura del sistema de seguridad pasa por una nitidez de las orientaciones políticas respecto de la seguridad y defensa en el país, que, al configurar instituciones fuertes, con la capacidad de anticipación y toma de decisiones rápidas y oportunas, permitan una institucionalización que se acople a los ambientes operacionales, contextos geopolíticos y estructura organizacional que exige el país.

iv. La incorporación de estudios de futuro

La política de defensa debe ser pensada en términos de autocrítica permanente, capacidad de adaptación y sobre todo mirada de futuro para dar respuesta a lo público, cuyo diseño conceptual tome en cuenta futuros alternativos cambiantes, con el uso de herramientas innovadoras, como triángulos de futuro, anticipación con el análisis de problemáticas emergentes, la temporización del futuro. El fundamento puede consistir en el análisis causal estratificado, así como la creación de alternativas con la planificación de escenarios.

En el marco de dichos estudios, la prospectiva es una herramienta que debe ser incorporada en la política de defensa. Gestionar conocimiento del más alto nivel en defensa es



indispensable para sortear el miedo al futuro o la impotencia de lidiar frente a fenómenos emergentes difíciles de explicar; para ello es importante contar con conocimiento de alto valor estratégico producto de analíticas rigurosas y aplicables, para fortalecer la toma de decisiones, legitimarlas y fortalecer la gobernabilidad política. La creación de consensos mediante la participación social en materia de defensa y el debate público y el estudio de sus procesos de evolución son clave para dar mayor solidez a las instituciones mediante ejercicios de inteligencia colectiva para lograr una apropiación ciudadana del futuro en seguridad y defensa.

5. Referencias bibliográficas

- Bitencourt, L. (8 de marzo de 2021). Escenario regional 2021. *Curso Estrategia y Política de Defensa 2021. Center of Hemispheric Defense Studies*, 7-9. Washington D. C.
- Davis, P., Gompert, D., & Kugler, R. (agosto de 1996). Adaptiveness in National Defense: The Basis of a New Framework (pp. 1-12). Washington D. C.: Rand Corporation. <https://doi.org/107249/IP155>
- Faundes, C. (2017). Evolución del Concepto de Seguridad en los Libros Blancos de Chile. *Papel Político*, 22(1), 185-220. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-1.ecsl>
- Gill, P. (2012). Intelligence, Threat, Risk and the Challenge of Oversight. *Intelligence and National Security*, 27(2), 2006-222. <https://doi.org/10.1080/02684527.2012.661643>
- Levy, J. (2012). Coercive Threats, Audience Costs and Cases Studies. *Security Studies*, 21 (3), 383-390. <https://doi.org/10.1080/09636412.2012.706477>
- Marcella, G. (2016). Military Strategy in Latin America. En D. Kacowicz, *Routledge Handbook of Latin American Security* (pp. 161-172). Nueva York: Routledge.

La creación de consensos mediante la participación social en materia de defensa y el debate público y el estudio de sus procesos de evolución son clave para dar mayor solidez a las instituciones mediante ejercicios de inteligencia colectiva.



- Mole, C. (2012). Three Philosophical Lessons for the Analysis of Criminal and Military Intelligence. *Intelligence and National Security* 27 (4), 441-458. <https://doi.org/10.1080/02684527.2012.688298>
- Olvera, M. (septiembre-diciembre de 2020). El proceso de implementación de las políticas públicas desde una mirada Foucaultiana: análisis y perspectiva. *Encrucijada: Revista Electrónica del Centro de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Política Sociales*, 36, 64-90. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2020.36>.
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2002). *Directrices para los Libros Blancos presentados por Canadá*. Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Comisión de Seguridad Hemisférica.
- Ortiz, R. (2021). ¿Cómo se construye una estrategia de defensa? *Curso de Estrategia y Política de Defensa 2021*. *Center for Hemispheric Defense Studies*, 23. Washington D. C.
- Pelopidas, B. (2013). Over th Horizon Proliferation Threats. *Intelligence and National Security*. 28(6), 926-928 <https://doi.org/10.1080/02684527.2013.786608>
- Rodríguez, P., y Rodríguez, L. (2019). Problematización y problemas complejos. *Gazeta de Antropología*, 35(2). Recuperado de <http://hdl.handle.net/10481/59082>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2017). *Toda una Vida*. Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Wolfers, A. (1952). National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67 (4), 481-502. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2145138?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Yilmaz, S. (2017). A New Security Concept. *International Relations and Diplomacy*, 5 (6), 359-369. <https://doi.org/10.17265/2328-2134/2017.06.005>

Políticas para la integración de los animales en los derechos de la naturaleza

Shady Heredia, Cristina Alarcón y Lorena Belollo¹

1. Objetivos

- Reconocer e integrar a los animales como sujetos beneficiarios de los derechos vigentes en la Constitución.
- Subrayar las interacciones existentes entre humanos y animales y la discriminación existente en la aplicación de normas de protección.
- Avanzar en la protección de los derechos de los animales, reconociéndoles su condición de sujetos sintientes, sensibles y dignos de consideración moral.

2. Problematicación

a. Antecedentes

La protección ambiental en Ecuador tiene una larga trayectoria, a pesar de que el Ministerio de Medio Ambiente haya sido creado recién en 1996. Se conoce que la primera ONG de protección ambiental fue Fundación Natura, creada en 1979. Sin embargo, quien es considerado como el ecuatoriano pionero en la institucionalización del conservacionismo y de la educación ambiental en Ecuador es Misael Acosta Solís, quien, desde 1930, empezó a promulgar la sensibilización enfocada a la conservación (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2018). Gracias a estos antecedentes, es razonable suponer que estos grupos de larga trayectoria durante tantos años hayan trabajado la idea

¹ Son integrantes de Protección Animal Ecuador (PAE), fundación que protege y provee el bienestar animal mediante acciones directas y la concienciación de la comunidad.



de poner a la naturaleza como un tema importante en la legislación.

Por otro lado, los primeros movimientos animalistas surgen en Quito y Guayaquil apenas en la década de 1980. Al principio, se observó la relación de los humanos con la fauna doméstica (perros y gatos); con el tiempo el movimiento incluyó otros animales dentro del espectro de interés, como fueron los animales en circos y los utilizados para las corridas de toros (Ponce, 2020). Otros colectivos, como los roceros, hacia el año 2000, comenzaron a cuestionar las corridas de toros por considerarlas una imposición cultural y si bien, al principio, el argumento no era el maltrato animal, ambos grupos coincidieron en el rechazo a las corridas. En 2007, algunos activistas por los derechos de los animales participan en los debates para la Asamblea Constituyente de 2008; sin embargo, las peticiones animalistas quedan fuera por presiones del cabildeo taurino, gallero y ganadero; además, los grupos animalistas estaban poco articulados entre sí (Ponce, 2020).

En 2008 Ecuador fue el primer país del mundo en reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos a nivel constitucional. Este innovador avance en materia de derechos ha sido y es todavía debatido con amplitud por el sistema jurídico debido a varias interpelaciones respecto a las definiciones, los beneficiarios y sus limitaciones. Según este esquema, la naturaleza es sujeto de dos derechos: a) respeto a su integral existencia y b) a la restauración (Echeverría, s/f). Las organizaciones ambientalistas promocionaron el debate respecto a los alcances de la norma e identificaron precedentes favorables para los ecosistemas y las personas frente a las actividades extractivas, de manera particular.

El *Manual para el tratamiento de los conflictos socioambientales* (Greene y Muñoz, 2013) menciona a los animales como parte del ambiente a proteger; se refieren a ellos como un grupo que tiene protección de forma secundaria, es decir,



no se busca la protección de los animales *per se*, sino que, gracias a la protección del río, de la montaña o del bosque, “los animales” también resultan beneficiados. Tampoco se mencionan especies o hábitats específicos y para los movimientos ambientalistas esta omisión implicaba que la naturaleza existe para beneficiarse de ella, con la única condición de que fuera de forma responsable, lo que resulta todavía un acercamiento insuficiente desde el punto de vista animalista, como se verá más adelante.

Con base en la nueva Constitución, a finales de 2009 en Loja se inició una demanda debido a la ampliación de una carretera que afectó el caudal del río Vilcabamba. Los accionantes alegaron la vulneración de los derechos de la naturaleza y fue el primer caso judicializado por este motivo (Suárez, 2013). En 2011, el juez provincial Luis Sempértegui acepta el recurso y ordena suspender la obra, cerrando de forma favorable este caso.² En 2010, el movimiento animalista y el movimiento rockero convocan a una de las marchas antitaurinas más grandes en la capital. Posterior a eso, el expresidente Correa incorporó en la consulta popular una pregunta relacionada con la permanencia de las corridas de toros en Ecuador por tratarse de “expresiones de violencia, maltrato, mortificación en nuestro país” (*Últimas Noticias*, 2010).

Como consecuencia de esta decisión, los movimientos ponen sobre la mesa la discusión del maltrato y la violencia hacia un animal específico. Si bien es razonable suponer que es un avance positivo, en términos de proceso hacia la formulación de una política pública adecuada, es conveniente evitar el traslape entre derechos animales y derechos de la naturaleza. Los derechos de la naturaleza son complementarios, pero protegen ecosistemas (el lugar en el que se reproduce y realiza la vida) y frente a los derechos de los

Los derechos de la naturaleza son complementarios, pero protegen ecosistemas y frente a los derechos de los animales pueden ser ambiguos, en la medida de que las especies son parte del paisaje y no individuos que son sujetos de derechos específicos.

2 Sentencia de la Corte Provincial de Loja, marzo 2011. Recuperado de https://therightsofnature.org/wp-content/uploads/pdfs/Espanol/Sentencia%20Corte%20Provincial%20Loja_marzo_2011.pdf



animales pueden ser ambiguos, en la medida de que las especies son parte del paisaje y no individuos que son sujetos de derechos específicos. La falta de legislación apropiada para millones de seres se refleja en el hecho de que los toros, por ejemplo, solo alcanzaran un nivel de protección “media” con la inclusión de una pregunta de carácter cantonal y, hasta la fecha, no se extienden garantías de protección más amplias; mientras que el río Vilcabamba fue beneficiario de derechos.

b. Causas del problema

La vida humana está permeada de interacciones con animales. Es decir, somos animales humanos en un planeta que está lleno de diversidad. Sin embargo, somos la única especie que se considera con superioridad moral a las demás.

Entre las razones de esta categorización se cuentan: *i)* la religión, *ii)* ciertas prácticas culturales que conciben el maltrato animal, *iii)* los intereses económicos asociados a su aprovechamiento, en tanto la producción a nivel industrial de animales supone altos réditos, *iv)* una educación que no aborda la discriminación a los animales y *v)* la vulnerabilidad de los animales, pues no pueden exigir el cumplimiento de sus derechos, ni pueden por sí mismos actuar como accionantes para su protección.

c. Consecuencias del problema

Salud pública

El trato inadecuado hacia los animales genera consecuencias negativas en la salud humana. La convivencia irresponsable con la fauna urbana, así como el irrespetuoso acercamiento a la fauna silvestre, o producción industrial de animales de consumo, han generado enfermedades a lo largo de los años, lo que incluye la actual pandemia por SARS-CoV-2.



Ambiente

Los espacios no habitados por humanos no son “espacios vacíos”. Esto conduce a una degradación ambiental que afecta tanto a animales humanos como no humanos. El cambio de uso de suelo, es decir, el reemplazo de bosque por pastizales, ha sido práctica común, lo que ha determinado que Ecuador esté considerado uno de los países con mayor tasa de deforestación de Latinoamérica (*El Universo*, 2011).

Crisis climática

En 2010 se realizó el Primer Informe Bienal de actualización, en el que se menciona que los sectores de energía (44,49 %), Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (Uscuss) (30,02 %) y agricultura (18,03 %) son los que aportan en mayor medida con las emisiones de Gg CO₂ eq. Mientras que en el análisis de categorías principales se dice que las emisiones más importantes del gas metano (CH₄) en el sector agricultura provienen de la categoría “Fermentación entérica”, con el 85,54 % de las emisiones sectoriales, seguidas de las emisiones de la categoría “Cultivo de arroz”, con el 11,34 % (Ingei) (MAE, 2016, pp. 68). Esto determina que, dentro de su categoría, la producción animal sea la principal responsable de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en Ecuador.

Agroindustria

El trato hacia los animales destinados al consumo se mantiene con estándares muy bajos. Animales hacinados, enjaulados o modificados de manera genética son parte del “desarrollo” pecuario.



Violencia interrelacionada

En 2018 se publicó el primer estudio que vincula la violencia contra mujeres y niños con el maltrato animal en Ecuador.³ Los resultados expusieron que “casi el 95 % de las mujeres cuyos animales de compañía habían sido maltratados por su pareja, declararon también haber sufrido ellas mismas alguna forma de violencia de pareja”. Según Nolivos (2013), “Ecuador se encuentra entre los países sudamericanos que registra un mayor número de maltrato a los animales, sin embargo, para algunas personas el abuso de los animales es un problema menor”. La violencia es una consecuencia multifactorial que afecta no solo a las víctimas sino a la sociedad. “El 22 % de las víctimas de alguna forma de violencia de pareja indicaron que esta había usado el maltrato a animales para coaccionarlas”.

3. Líneas de acción y propuestas de política

- Incluir a los animales dentro de los derechos de la naturaleza de forma explícita, con el objetivo de evitar ambigüedades e interpretaciones individuales.
- Reconocer a los animales como seres sintientes, sensibles, dignos de consideración moral, respetando sus necesidades individuales y su valía, de forma independiente de los intereses humanos.⁴ Para esto es necesario reformar el art. 585 del Código Civil y todas las leyes inferiores que utilizan la definición de animales como muebles “semovientes”.
- Articular la legislación en un Código Orgánico de Protección y Bienestar Animal, en el que se puedan agrupar todas las actividades que involucren animales, ya que, en la actualidad, se encuentran distribuidas en distintos códigos, ministerios y carteras. Es necesario brindar protección a

Reconocer a los animales como seres sintientes, sensibles, dignos de consideración moral, respetando sus necesidades individuales y su valía, de forma independiente de los intereses humanos. Para esto es necesario reformar el artículo 585 del Código Civil.

3 Coordinadora de Profesionales por la Prevención de Abusos (Coppa), Oficina para los Estudios de la Relación entre Animales y Humanos (ERAH) y el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (Cepam).

4 Véase la página del Observatorio Ambiental de Bogotá. Recuperado de <https://oab.ambientebogota.gov.co/politica-publica-distrital-de-proteccion-y-bienestar-animal/>



nivel orgánico para dar cumplimiento a la norma constitucional. Esto facilitaría la defensa de todos los grupos de animales, así como la terminología, su conceptualización e implementación.

- Poner en marcha en el sistema educativo nacional a nivel primario, secundario y superior la temática de empatía intra e interespecie. Este proceso puede ser liderado por el Ministerio de Educación y la Senescyt, con el objetivo de generar conciencia enfocada en el respeto del otro, la no discriminación ni el especismo.
- Implementar en los códigos municipales el reconocimiento de los animales y naturaleza como sujetos del Sistema de Protección Integral. Incluir esta categoría tal como en la actualidad se encuentra estipulado en el art. II.5.60.- De los Subsistemas del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Crear una Secretaría Nacional de Protección de los Derechos de los Animales. Esta sería la entidad rectora para coordinar las acciones entre la Función Ejecutiva y las instituciones de regulación y control de todas las actividades en las que intervienen animales.
- Establecer la capacitación de actores involucrados en el manejo de casos de violación de derechos de animales y naturaleza. Jueces, fiscales, defensores públicos y policía nacional son actores clave en el desarrollo de precedentes legales con protocolos éticos y de cadenas de custodia seguras que eviten la impunidad y puedan darle la importancia que se merecen.
- Invertir en el desarrollo de investigación en bioética, bienestar animal, antrozoología y conservación compasiva en las instituciones de educación superior, con el fin de generar conocimiento que ayude a delinear el estado de la situación de los animales en nuestro entorno local y regional.
- Fomentar la transversalización del enfoque *one welfare* (un solo bienestar) en la educación superior, con el fin de encontrar alternativas sustentables a la producción, uso o explotación de animales y ecosistemas.



- Fomentar la innovación con base en la creación de productos que reemplacen el uso de animales en la industria de la moda, alimentaria, cosmética, farmacéutica, militar, educativa y recreativa.
- Fomentar el desarrollo agrícola y articular el concepto de soberanía alimentaria con las tendencias globales de alimentación basada en plantas para reducir el impacto climático, ambiental, social y de bienestar animal de la producción animal.

4. Conclusiones

La integración de los animales como individuos en los derechos de la naturaleza implica cambio de paradigmas a nivel jurídico y cultural en el país y el mundo. Sin embargo, es un cambio necesario que pondría al Ecuador de nuevo a la vanguardia en la protección de derechos. Otorgar reconocimiento y la capacidad ser sujetos tutelados supone un hito que combina la legislación con la ciencia, la ética y la empatía para la preservación de la vida con coherencia.

Conceder derechos a los animales no implica restar derechos a las personas, implica ser consientes a plenitud que compartimos este planeta único. Implica empezar a poner en práctica nuestra humanidad para aceptar que hay prácticas que no deben continuar y que somos una especie lo suficiente inteligente y creativa como para encontrar alternativas de vestimenta, diversión, experimentación o alimentación que cubra todas nuestras necesidades y expectativas.

Por último, en el momento en que la línea entre derechos humanos y animales no esté clara, podemos reflexionar acerca de la justicia tanto para el humano como para el animal en cuestión: ¿es justo que yo haga esto con los animales?, ¿cuál es el costo a largo plazo de lo que estamos haciendo?, ¿qué podemos perder o ganar con esta actividad? La respuesta a estas preguntas puede servir como referente para tomar decisiones éticas enmarcadas en la no violencia, el respeto y la paz.

La integración de los animales como individuos en los derechos de la naturaleza implica cambio de paradigmas a nivel jurídico y cultural en el país y el mundo. Sin embargo, es un cambio necesario que pondría al Ecuador a la vanguardia en la protección de derechos.



5. Referencias bibliográficas

- Echeverría, H. (s/f). Observatorio Jurídico de Derechos de la Naturaleza-Ecuador. Recuperado de <https://www.derechosdelanaturaleza.org.ec/base-legal-para-ddn-en-ecuador/>
- El Universo* (1/10/2011). Ecuador registra una de las tasas de deforestación más altas de Latinoamérica. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/2011/10/01/1/1430/ecuador-registra-tasas-deforestacion-mas-altas-latinoamerica.html>
- Greene, N., y Muñoz, G. (2013). Los derechos de la naturaleza, son mis derechos. Manual para el tratamiento de conflictos socioambientales bajo el nuevo marco de derechos constitucionales. Quito: Plataforma de Acuerdos Socioambientales (Plasa), Colectivo Nacional por los Derechos de la Naturaleza, Programa de Pequeñas Donaciones del FMAM-PPD/FMAM/PNUD.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador [MAE] (2018). Estrategia Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Sostenible 2017-2030. Quito: Ministerio del Ambiente del Ecuador.
- _____ (2016). Primer Informe Bienal de Actualización del Ecuador a la Convención Marco de Naciones Unidas (pp. 63-68). Quito.
- Nolivos M. (2013). *Campaña piloto contra el maltrato a animales domésticos en el norte de la ciudad de Guayaquil (Ciudadela Quisquis)* (Tesis de licenciatura). Facultad de Comunicación Social de la Universidad de Guayaquil, Guayaquil.
- Ponce, J. (2020). Animalismos en el Ecuador: historia política y horizontes de sentido en disputa. *Dossier. CdS*, n.º 12, diciembre. ISSN 2422-6920.



Suárez, S. (2013). Defendiendo la naturaleza: retos y obstáculos en la implementación de los derechos de la naturaleza Caso río Vilcabamba. Centro Ecuatoriano de Derechos Ambiental. Recuperado de https://therightsofnature.org/wp-content/uploads/pdfs/Espanol/Suarez_DD_N_rioVilcabamba_2013.pdf

Últimas Noticias (19/12/2010). Correa contra las corridas. Recuperado de <https://www.ultimasnoticias.ec/noticias/1004-correa-contra-las-corridas.html>

Políticas para el análisis espacial de los femicidios en Ecuador

Joely Sánchez Flores y Jefferson Revelo Gutiérrez¹

1. Objetivos

- Mostrar el panorama general del problema del femicidio en Ecuador, las formas de registro y las tasas de incidencia en territorio.
- Proponer esta información como insumo para la generación de políticas públicas relevantes que permitan levantar información precisa, reconocer su ubicación, monitorear el problema y ofrecer asistencia.
- Sugerir mecanismos, alianzas institucionales y alcances a la sociedad que atiendan este problema.

2. Problematicación

El femicidio constituye una problemática enraizada en Latinoamérica, sin embargo, permanece invisibilizado en las leyes, políticas y hasta en los imaginarios sociales. Existen patrones socioculturales androcéntricos que naturalizan prácticas sexistas, la inequidad y la misoginia a nivel público y privado (Asqui, 2016). Ecuador no es la excepción. El término *femicidio* surgió en 1976, cuando Diana E. H Russell denunció el asesinato misógino de 2000 mujeres a manos de hombres, en el Tribunal Internacional de Delitos contra la Mujer celebrado en Bruselas (Carcedo, 2011).

Pasaron 42 años y en 2014, gracias a la mediatización de casos emblemáticos de mujeres asesinadas, se logró que el femicidio sea

¹ Autor y autora obtuvieron el título de ingeniería en geografía y medio ambiente en la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE). jarevelo5@espe.edu.ec y jjsanchez14@espe.edu.ec.



tipificado como delito en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) de Ecuador. El COIP determina que la violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar es un delito; además, establece por primera vez la tipificación de femicidio (artículo 141), definido como “la muerte producida a una mujer por el hecho de serlo” (Mateos, 2018). Las primeras publicaciones sobre femicidio en Ecuador se dieron a partir de 2016. Estas detallaron las cifras y estadísticas de casos de femicidios a escala provincial. Sin embargo, a pesar de que en varias publicaciones los resultados se presentaban en función de divisiones administrativas, no relacionaban los casos de femicidios y violencia de género con variables espaciales ni de causas, por lo que no se podía explicar su probabilidad de ocurrencia y las tasas de incidencia de cada territorio.

Para establecer la probabilidad de ocurrencia y las tasas de incidencia de femicidios en un territorio se requiere un tratamiento específico de los registros de cada caso. En Ecuador, esta tarea fue asumida por organizaciones de la sociedad civil, que, ante la tardía institucionalización del femicidio como un asunto de interés del Estado, suministraban esta información. En el momento en que entra en vigor el artículo 141 del COIP, en 2014, se conformó en la Fiscalía General del Estado una unidad encargada de procesar la información sobre el delito de femicidio a escala nacional denominado Grupo de fortalecimiento estadístico de indicadores de seguridad y justicia-femicidios. Sin embargo, los registros de años anteriores no habían sido trabajados o publicados; existe un vacío en la literatura académica, en la discusión pública y en la generación de evidencia que se emplea en el diseño de políticas públicas preventivas, de atención y de reparación.

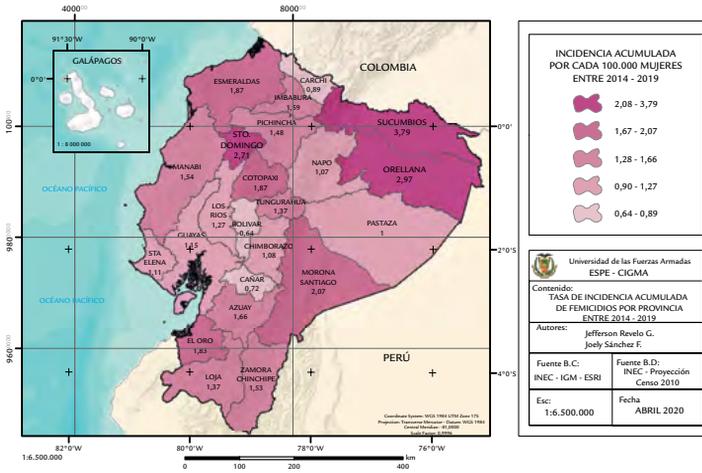
En el estudio *Análisis de la distribución espacial y causística de femicidios en Ecuador entre 2014-2019* se diseñó un modelo de análisis espacial basado en variables sociales, demográficas, económicas y de violencia de género, como la



violencia física, sexual, económica, patrimonial de familias o parejas que permiten explicar la correlación del femicidio con cada una de ellas mediante el análisis estadístico de regresión espacial. Se encontraron cifras absolutas de femicidios que coinciden con las ciudades y provincias con mayor densidad poblacional de Ecuador (Pichincha, Guayas y Manabí). Por su parte, las tasas de incidencia de femicidios visibilizan a otras provincias y cantones más pequeños que también requieren atención en esta problemática (Sucumbíos, Orellana y Santo Domingo) (Revelo y Sánchez, 2020).

Mapa 1

Tasa de incidencia acumulada de femicidios por provincia en Ecuador entre 2014 y 2019



Fuente: Revelo y Sánchez (2020).

De acuerdo con estos resultados, se pudo constatar que el mayor riesgo de que una mujer sea asesinada por su condición de mujer depende de vivir en las tres provincias más pobladas y en los cantones con las tasas de incidencia de femicidios más altas del país.

El mayor riesgo de que una mujer sea asesinada por su condición de mujer depende de vivir en las tres provincias más pobladas y en los cantones con las tasas de incidencia de femicidios más altas del país.



Tabla 1
Cantones con tasas de incidencia acumulada (TIA) más altas de femicidios 2014-2019 por cada 100 000 mujeres

No.	Cantón	Provincia	TIA 2014-2019
1	Pablo VI	Morona Santiago	13,99
2	El Pan	Azuay	10,19
3	Cascales	Sucumbíos	9,72
4	Sucumbíos	Sucumbíos	9,61
5	Guachapala	Azuay	8,13
6	San Fernando	Azuay	7,07
7	Cevallos	Tungurahua	6,97
8	Las Lajas	El Oro	6,85
9	Loreto	Orellana	5,96
10	Rioverde	Esmeraldas	5,73

Fuente: Revelo y Sánchez (2020).

3. Lineamientos de acción

a. Generación de información

A partir de la tipificación del femicidio en el COIP (2014), la Fiscalía General del Estado, junto con otras 35 instituciones estatales, conformaron la Comisión Especial de Estadística de Seguridad, Justicia, Crimen y Transparencia. Su trabajo incluye el procesamiento oficial sobre la información a escala nacional y reporta el número de víctimas de femicidio, la cantidad de casos de femicidio según la etapa de los procesos por fase preprocesal y procesal, y el número de casos según la resolución de terminación de la causa (Fiscalía General del Estado, 2020). Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil, de manera específica la fundación Aldea y la Alianza para el monitoreo y mapeo de femicidios en el Ecuador, han desarrollado un trabajo paralelo de recopilación, lo que ha generado análisis e información independiente que es puesta



a disposición de la opinión pública. A diferencia del modo opaco y falto de agilidad con que funciona el procesamiento de información por parte de instancias estatales, desde la sociedad civil se ha establecido un modelo de trabajo basado en la colaboración, lo que ha permitido, en poco tiempo, vincular a actores como la academia y ha generado información de calidad para varios fines.

b. Investigación y análisis geográfico

En los últimos años se han realizado varios estudios sobre el femicidio en Ecuador desde diferentes campos, como el derecho y la sociología. Sin embargo, con miras a aprovechar la información recopilada se han realizado investigaciones desde otras disciplinas, como la geografía humana, que emplea técnicas de investigación del ámbito geoespacial para proyectar registros de las víctimas a diferentes escalas: nacional, provincial, y cantonal, y realizar análisis de cifras absolutas y relativas de femicidios. De igual forma, otras técnicas, como la georreferenciación, siempre y cuando se use con la precisión adecuada, permiten identificar la densidad de casos.

Por ejemplo, a partir de las víctimas registradas se pudo determinar la incidencia de este delito en distintas unidades administrativas. De esta forma, el empleo de conceptos y técnicas geográficas permite no solo una mejor descripción y consecuente entendimiento del fenómeno social investigado, sino, que además, abre la puerta a la realización de análisis de mayor alcance y complejidad. De modo similar, al emplear categorías analíticas y conceptos de otros campos de conocimiento, como violencia de género, patrones socioeconómicos o demográficos, se puede predecir el comportamiento del femicidio y su relación con otros fenómenos sociales, lo que contribuye a la discusión académica y social de este fenómeno.



c. Monitoreo continuo de casos de femicidios

Desde que se mantiene el monitoreo de femicidios en Ecuador por parte de la sociedad civil, a partir de 2014 se calcula que en el país cada 72 horas muere una mujer por razones de violencia de género extrema. En 2020 hubo 118 casos de femicidio y desde el 1 de enero hasta el 3 de marzo del 2021 se han registrado 20 femicidios (Aldea, 2021). Estos datos son el claro ejemplo de que es un fenómeno persistente, cuyas cifras y proyecciones se mantienen dentro del promedio, por lo cual es necesario mantener un seguimiento permanente a los nuevos casos de femicidio que ocurren en el país. La observación constante debe hacerse tanto desde las instituciones estatales como por parte de la sociedad civil y con participación activa de la academia, cuyo aporte se vuelve trascendental, ya que permite robustecer las metodologías de tratamientos de datos, así como el análisis y divulgación de datos e investigaciones con independencia.

d. Evidencia para políticas de prevención, atención y reparación

Realizar esta clase de investigaciones pone en evidencia las principales características del femicidio en el país, por ejemplo: el número total de casos de femicidios en Ecuador entre 2014 y 2019 es de 731, siendo el año 2017 el más violento, con 159 casos. En los meses de enero y marzo se registra el mayor número de femicidios. Las características de las víctimas de femicidio en Ecuador son: una mujer ecuatoriana (94,25 %), entre 15 y 34 años de edad (60 %), soltera (63,06 %), estudiante o ama de casa (61,83 %), con hijos (62,24 %), de los cuales el 85 % corresponde a menores de edad, quienes quedan en estado de orfandad por femicidio (Revelo y Sánchez, 2020).

El levantamiento permanente de estos datos permitiría generar una serie de planes y políticas para la prevención del



femicidio en Ecuador, tal como lo mencionan los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. De manera particular, pone en funcionamiento la asignación de recursos y la gestión de planes de acción mucho más eficientes a nivel local. De hecho, ahora que se reconoce de mejor forma cuáles son las diferentes divisiones político-administrativas que tienen mayor o menor incidencia de femicidios es importante que la evidencia se presente a los gobiernos locales y a los actores territoriales.

Un ejemplo es el caso de la ciudad de Quito, en especial las parroquias de Quitumbe, Chillogallo y Solanda, que registran la densidad de femicidios por kilómetro cuadrado más elevada del país, con un valor de 1,93. De igual manera, en la ciudad de Guayaquil se identifican dos zonas con alta densidad de femicidios, la primera se encuentra ubicada en el noroeste de la urbe, en los sectores Paraíso de la Flor, El Fortín, Flor de Bastión, La Carolina, La Planada, El Cordón y Sergio Toral II, en tanto que la segunda zona se ubica en pleno centro de la ciudad, en las parroquias Sucre y Bolívar, registrando cerca de 1,20 femicidios por kilómetro cuadrado. El nivel de sensibilidad de esta información permite orientar intervenciones preventivas, de atención o reparación de forma focalizada, para hacer eficiente el uso de recursos.

4. Propuestas de política

En este contexto y problemática que enfrenta el país se propone tres líneas de acción: alianzas, gestión de la información y atención a víctimas.

a. Alianzas

Se plantea la necesidad de establecer alianzas entre asociaciones civiles y entidades estatales, de tal manera que se logre comparar y unificar los reportes y que estos resultados

Se plantea la necesidad de establecer alianzas entre asociaciones civiles y entidades estatales para comparar y unificar los reportes y que estos resultados permitan elaborar estrategias, directrices y políticas hacia la erradicación de violencia de género.



permitan elaborar estrategias, directrices y políticas hacia la erradicación de violencia de género. Es importante reconocer el continuo trabajo y esfuerzo de todas las fundaciones y asociaciones civiles que recopilan la información detallada de cada caso de femicidio en Ecuador; así también, es indispensable registrar toda información con respecto a los agravantes en la tipificación de femicidio, ya que estos son determinantes durante el proceso judicial, según se menciona en el COIP, en el artículo 141.

b. Gestión de la información

Implementación del Registro Único de Víctimas de Femicidio en Ecuador, con el objetivo de continuar con el monitoreo y seguimiento de este fenómeno en el país, además de homogenizar y estandarizar criterios, cifras y datos en un único directorio. Esto permitirá que los reportes, datos e informes se sociabilicen en los diferentes medios de comunicación de forma eficiente y clara, además de que los datos se encuentren disponibles de manera libre para su uso y análisis, lo cual ayudará a mantener la transparencia y a cumplir con las políticas de datos abiertos, de las que Ecuador es signatario desde 2018.

c. Atención a víctimas

i. A escala nacional

Según reportes de la fundación Aldea, se estima que 455 de las 850 víctimas de femicidio en el período 2014-2020 eran madres, por esta razón se dice que al menos 1095 hijas e hijos de dichas víctimas quedaron en situación de orfandad de madre. Ante la carencia de un sistema público de protección a víctimas fortalecido, en el caso de que hijos e hijas de las víctimas no estén integrados a redes de cuidado familiar, quedarían en la indefensión. Además, gran parte de los hijos e hijas de las víctimas presencian el asesinato de

Se estima que 455 de las 850 víctimas de femicidio en el período 2014-2020 eran madres, por esta razón se dice que al menos 1095 hijas e hijos de dichas víctimas quedaron en situación de orfandad de madre.



su madre, convirtiéndose en víctimas directas por el trauma presencial e indirectas por su situación de orfandad. Estas son víctimas colaterales del femicidio que están en el olvido.

ii. A escala cantonal

Se propone a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y cantonales, junto con las coordinaciones zonales de los ministerios involucrados, diseñar y ejecutar normativa y políticas localizadas, con el objetivo de prevenir y erradicar la violencia de género. Esto es urgente para aquellos GAD en los que la problemática es mucho más grave y que sea tomada en cuenta para la elaboración de los futuros Planes de Ordenamiento Territorial. La Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los artículos 54 y 598 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y descentralización (Cootad) son el paraguas jurídico de estas intervenciones.

5. Referencias bibliográficas

- Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo [Aldea] (6 de junio de 2021). Mapas y cartografía social del Ecuador. Recuperado de <http://www.fundacionaldea.org/mapas>
- Asqui, A. (2016). *Análisis jurídico de las circunstancias agravantes del femicidio en Ecuador*.
- Carcedo, A. (2011). *Comisión de transición hacia el consejo de las mujeres y la igualdad de género*.
- Fiscalía General del Estado (2020). *Conformación del Subcomité Técnico de Validación de Femicidios*. Recuperado de <https://www.fiscalia.gob.ec/conformacion-del-subcomite-tecnico-de-validacion-de-femicidios/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2010). *Proyecciones Poblacionales*. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>



Mateos, C. (2018). *Análisis crítico del discurso político de la violencia de género en España (2011-2016) y Ecuador (2006-2016)*.

Revelo, J., y Sánchez, J. (2020). *Análisis de la distribución espacial y causística de Femicidios en Ecuador entre 2014-2019*. Quito: ESPE.

La Agenda 2030 como insumo de políticas para planificación, articulación y gobernanza

Álvaro Andrade¹

1. Objetivos

a. General

Visibilizar a la Agenda 2030 como una herramienta útil para la planificación nacional que invita a incluir el análisis situacional, enfoque de resultados, evaluación y monitoreo, articulación de actores, visión de largo plazo y trabajo multinivel como acciones esenciales de la política pública nacional.

b. Objetivos específicos

- Promover el uso de la Agenda 2030 como un instrumento de construcción de política pública internacional para articular la planificación y presupuesto nacional con el desarrollo sostenible y la visión de largo plazo.
- Diseñar acciones integrales que permitan vincular a los temas sociales, ambientales y económicos como ejes transversales de la política pública nacional.
- Generar una propuesta de política pública que permita visibilizar la importancia de la Agenda 2030 en la política pública nacional y su rol articulador de actores, instituciones, niveles de acción.

2. Problematicación

En 2015, los líderes de 193 países se comprometieron a cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por medio del

¹ Director ejecutivo de Fundación Investoria.



cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que tienen como objetivo erradicar la pobreza extrema, lograr el desarrollo económico para todas las personas, promover territorios de paz y generar alianzas, a la vez que se generan acciones para cuidar el planeta.

En 2018, Ecuador ratificó este compromiso al implementar como política pública el cumplimiento de la Agenda 2030. Esto se realizó mediante Decreto Ejecutivo N.º 371, en el que se establece que la planificación nacional y territorial debe alinearse a los ODS. En 2021, Guillermo Lasso, en su discurso inicial como presidente de la República del Ecuador, hizo mención especial a la Agenda 2030 como el instrumento necesario para pensar en el desarrollo sostenible y planificación de largo plazo.

A pesar del decreto de 2018, Ecuador no ha tenido un avance significativo en el cumplimiento de los ODS. En primer lugar, la capacidad estadística para medir los objetivos no logra superar el 50 % de los indicadores, según los reportes presentados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (2021); asimismo, la inclusión de los ODS en el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 es superficial, ya que solo se incorpora una vinculación entre los objetivos, pero no se aterriza a metas, programas o políticas de gobierno. En adición, el Presupuesto General del Estado (PGE) no tiene una vinculación a los ODS. Sin un presupuesto definido es imposible implementar una política pública. Estas consideraciones deben ser prioritarias para para ratificar su discurso del nuevo gobierno con acciones.

A las debilidades administrativas se suman los fenómenos socioeconómicos y ambientales de la última época, sobre todo la pandemia del covid-19, que representa una de las peores crisis del país. Se estima que la pandemia ha cobrado más de 20 000 vidas (Johns Hopkins University, junio 2021) y representa al menos un impacto de -7,8 % en la economía nacional (Banco Central del Ecuador, 2021),

Ecuador no ha tenido un avance significativo en el cumplimiento de los ODS, ya que la capacidad estadística para medir los objetivos no logra superar el 50 % de los indicadores, en tanto que el Presupuesto Estado no tiene una vinculación con los ODS.



un peso mucho más fuerte que las pérdidas estimadas que representó el terremoto de 2016. Por otro lado, los niveles de empleo han descendido a los de 2010 y solo 3 de cada 10 personas en edad de trabajar tienen un empleo adecuado, según los datos presentados por INEC para el primer trimestre de 2021. En cuanto a los niveles de pobreza, el 32,8 % de personas vive en pobreza; 2,5 millones se encuentran en pobreza extrema, es decir, subsisten con menos de 1,6 dólares al día. Todos los valores mencionados son más críticos que cuando Ecuador asumió su compromiso por los ODS, lo que permite señalar que hay un retroceso.

Los datos presentados evidencian la fragilidad del país ante cualquier evento nuevo e incluso ante las amenazas latentes, como los fenómenos naturales, y dan muestra de la necesidad de planificar con enfoque de largo plazo y pensando en diferentes futuros. La Agenda 2030 y los ODS, por su carácter integral y su compromiso aspiracional con el desarrollo sostenible, se convierten en una herramienta fundamental para reordenar y orientar la política y planificación nacional, además de invitar a pensar en una visión de largo plazo. Más allá de un compromiso escrito, los ODS se deben transformar en acciones concretas para el desarrollo de las personas y los territorios. Considerando el discurso del presidente Lasso, alinear a la Agenda 2030 con la planificación y presupuesto nacional es una acción más que pertinente para trabajar en el desarrollo sostenible y planificar más allá del período de gobierno.

3. Lineamientos de acción

A pesar de ser un compromiso de cumplimiento oficial y de estar incluidos en el PND, los ODS no han tenido una amplia difusión desde el sector público y tampoco se ha evidenciado un compromiso fuerte con los objetivos, aun cuando la cooperación internacional, en su mayoría, está alineada a esta Agenda Global de Desarrollo y puede representar una mejor canalización de recursos. La Agenda 2030, pensada



más allá del discurso, supone una gran oportunidad para incorporar los ejes sociales, económicos y ambientales de forma transversal en las políticas públicas.

En este contexto, se busca generar una propuesta de política pública que permita visibilizar la importancia de la Agenda 2030 en la política pública nacional y su rol articulador de actores, instituciones, niveles de acción. Es necesario ver a este mecanismo como una oportunidad para vincular los presupuestos con la planificación para el desarrollo sostenible considerando una visión de largo plazo.

4. Propuesta de política pública

El presidente Guillermo Lasso hizo oficial su compromiso con la Agenda 2030 y el desafío de no dejar a nadie atrás en el desarrollo. Bajo este planteamiento es posible generar acciones que impacten de manera positiva en la calidad de la vida de las personas y que faciliten la gobernabilidad y la gobernanza multinivel al trabajar en objetivos globales, por lo general aceptados y que van más allá de un período o modelo de gobierno. Para lograrlo se recomiendan las siguientes acciones.

a. Definir la institucionalidad de la Agenda 2030

Definir la arquitectura institucional de la Agenda 2030 en Ecuador es una acción clave para asegurar su éxito. Durante el Gobierno de Lenín Moreno, la rectoría de la Agenda 2030 la asumió la Vicepresidencia de la República, mientras que la parte operativa fue liderada sobre todo por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador y el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Durante la actual administración, se recomienda ir más allá y vincular a los diferentes niveles de gobierno, así como a los sectores sociales para hacer efectiva la acción por los ODS en la política pública nacional.

Se requiere que la institucionalidad incorpore los enfoques multinivel y multiactor. En la región, países como



Chile, Colombia y México, han desarrollado una gobernanza de la Agenda 2030 enfocada en consejos consultivos multisectoriales que involucren al Gobierno central, gobiernos locales, academia, sociedad civil y sector privado en la planificación y cumplimiento de los ODS. En Ecuador no existe una instancia de este tipo y los últimos reportes voluntarios evidencian la ausencia de una participación real de otros actores.

i. Acciones prioritarias

- Definir la rectoría de la Agenda 2030 por parte del Gobierno central para la toma de decisiones y su operativización desde esta instancia.
- Identificar a actores clave para la implementación de la Agenda 2030 a escala nacional.
- Conformar un consejo consultivo que incorpore a representantes de todos los sectores y niveles, es decir, representación de cooperación internacional, sociedad civil organizada, sector privado, academia, Gobiernos locales y medios de comunicación.
- Construir una hoja de ruta para la acción y seguimiento de la Agenda 2030 dentro de la política pública nacional.

ii. Actores clave

Como parte del proceso inicial para definir la articulación de actores se considera que, al menos, deben participar las siguientes partes:

- Presidencia de la República
- AME, Congope y Conagopare
- Representación del sector privado (Cámaras o Pacto Global Ecuador)
- Representación de la sociedad civil y de academia
- Representación de medios de comunicación

Definir la rectoría de la Agenda 2030 por parte del Gobierno central para la toma de decisiones y su operativización desde esta instancia, además de identificar a actores clave para la implementación de dicha agenda a escala nacional.



b. Vincular ODS al Plan Nacional de Desarrollo

Para que la Agenda 2030 se convierta en instrumento de política pública y de cumplimiento obligatorio, debe estar incluida en el Plan Nacional de Desarrollo. Si bien el PND 2017-2021 incorpora a la Agenda 2030, esta alineación no contó con un análisis profundo.

Vincular a la Agenda 2030 con el PND permite incluir dentro de la planificación a las cinco áreas principales de esta Agenda: personas, paz, prosperidad, alianzas y planeta; lo que, junto con la consideración de los ODS y sus metas, aumentaría la posibilidad de tener un plan más integral que supere el corto plazo y el trabajo de las áreas del desarrollo sostenible de forma aislada.

Se requiere una alineación que incorpore una relación clara entre los ODS con los objetivos del PND, sus metas, programas, políticas e instituciones responsables para conformar el ecosistema de los ODS. Considerando que el PND es el instrumento rector de la planificación nacional y que existe un discurso de alineación con la Agenda 2030, el siguiente paso es desarrollar una metodología que permita identificar los ODS priorizados sobre los que se pondrá más énfasis y que servirán para potenciar el resto de los objetivos, además de definir estrategias, planes, programas, políticas, actores e indicadores para el seguimiento y monitoreo a la planificación propuesta.

i. Acciones prioritarias

- Identificar de manera clara la relación entre ODS y objetivos PND.
- Alinear metas de los ODS con programas y políticas del PND.
- Definir un sistema de información adecuado.
- Desarrollar un esquema de financiamiento.
- Definir instituciones responsables de cada objetivo y meta.



- Garantizar el enfoque multiactor y multinivel con roles claros dentro del PND.

ii. Alineación del presupuesto con la planificación

Para que la articulación entre ODS y PND, así como el discurso por la Agenda 2030, se conviertan en acciones reales es necesario que el Presupuesto General del Estado sea parte de esta relación. Para hacer una articulación efectiva se requiere conocer cuáles son las estructuras programáticas del PGE y su relación con la planificación nacional y cómo estas pueden responder a los ODS.

A escala regional, la mayoría de las experiencias de alineación de los ODS con los presupuestos son ex post, por lo que no se los incluye en la formulación presupuestaria y esto genera que los resultados sean ambiguos (Cepal, 2019). Se recomienda hacer una transición presupuestaria hacia la construcción de presupuestos con enfoque de resultados, que incorpora el análisis de los logros alcanzados por las acciones del sector público y que requiere que se mantenga una relación directa con el PND para poder evaluar los avances y desempeño (García, 2010).

c. Acciones prioritarias

Se debe identificar los programas presupuestales, sus objetivos, el manejo de recursos disponibles y además determinar cuáles son la o las instituciones responsables del cumplimiento del programa. Con esto se busca visualizar los problemas y oportunidades que tiene el Gobierno para enfrentar desde el contexto de cada sector y entender la importancia del trabajo coordinado.

De esta forma es posible alinear la planificación al presupuesto nacional desde la identificación programática y de responsabilidades sectoriales e interinstitucionales. Así se puede definir indicadores cuantitativos que permitan identificar el estado de situación y cumplimiento de cada



objetivo, tanto en la planificación como en el presupuesto. Para desarrollar un presupuesto con enfoque de resultados es necesario articular el presupuesto con la planificación y se requiere tener claro cuáles serán los programas y políticas nacionales con sus objetivos y metas, con el fin de generar indicadores de seguimiento y monitoreo con las instituciones responsables.

d. Evaluación y seguimiento

Para definir el cumplimiento de la Agenda 2030 con sus 17 objetivos y 169 metas, en Ecuador se tienen homologados a 238² indicadores, acordados de forma global, que se han adaptado al contexto y buscan ser lo más desagregados posible para dar respuesta a la medición integral del cumplimiento de los ODS. Una adecuada evaluación de los programas y políticas permite saber si, en efecto, los compromisos adquiridos se están desarrollando y si existe un uso adecuado de recursos para obtener los mejores resultados posibles (Andrade y Peña, 2020). Ecuador cuenta con una plataforma oficial para conocer el nivel de avance de los indicadores ODS, sin embargo, no es completa, varios indicadores no se reportan. Por otro lado, no existe una evaluación del PND, al menos no una abierta al público, que muestre su cumplimiento al finalizar el período presidencial o de avances intermedios. Solo el presupuesto tiene un reporte de su nivel de ejecución, pero como se mencionó, no existe una alineación directa con el PND.

Aprovechar la Agenda 2030 con sus objetivos, metas e indicadores resulta ser un recurso útil para generar una cultura de evaluación más amplia de las políticas públicas en Ecuador. Esta acción se convierte en una ventana de posibilidades para que el país transite hacia una visión de medición de resultados e impactos de sus políticas y además promueva una cultura de evaluación del PND que en la actualidad no es clara.

² En la categorización de INECA 2021 se contabilizan 241, pero 3 son multipropósito.

Para definir el cumplimiento de la Agenda 2030 en Ecuador se tienen homologados a 238 indicadores que se han adaptado al contexto y buscan ser lo más desagregados posible para dar respuesta a la medición integral del cumplimiento de los ODS.



i. Principales acciones prioritarias

- Articular estadística nacional con el PND.
- Vincular PND con PGE.
- Identificar indicadores claros.
- Disponer que las direcciones de evaluación y seguimiento se articulen y reporten cumplimiento del PND.

e. Conclusiones: visión de largo plazo Ecuador 2030

Ecuador, al igual que el resto del mundo, enfrenta importantes desafíos para cumplir con la Agenda 2030; se requiere generar prosperidad sin dejar a nadie atrás en armonía con el cuidado del planeta y en medio de una crisis económica y sanitaria nunca vistas. Esto demanda un cambio estructural y la necesidad de planificar a largo plazo para definir los temas clave de futuro.

A nueve años de su cumplimiento y debido al interés mostrado por el Gobierno central, la Agenda 2030 plantea un horizonte referencial para diseñar una hoja de ruta que permita lograr objetivos estructurales. Para ello es necesario que los puntos anteriores: definir una arquitectura institucional de la Agenda 2030, articulación de los ODS con el presupuesto y planificación, evaluar los resultados y definir actores para sostener las acciones, se consideren componentes clave de la construcción de una visión de largo plazo que incluya a todas las visiones, niveles y mayor cantidad de escenarios futuros posibles.

En conclusión, el tiempo apremia, por lo tanto, se requiere optimizar los recursos y evitar duplicar esfuerzos. En este sentido, los ODS son una herramienta que posibilita acelerar las acciones, juntar actores y pensar en acciones más allá de los cuatro años de Gobierno.



5. Referencias bibliográficas

- Andrade, Á., y Peña, C. (2020). *Lecciones aprendidas para el seguimiento y el monitoreo de los ODS en Ecuador*. Quito: ODS Territorio Ecuador.
- Banco Central del Ecuador [BCE] (2021). *Reporte de cuentas nacionales trimestrales del Banco Central*. Quito: BCE.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2019). *Presupuestos públicos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Notas de Planificación para el Desarrollo n.º 7*. Santiago: Cepal.
- Decreto Ejecutivo n.º 371 (2018). Ecuador declara la adopción de la Agenda 2030 como política pública del Gobierno Nacional. Publicado el 19 de abril de 2018.
- García, R. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos [INEC](2021). *Categorización nacional de indicadores ODS*. Quito: INEC.
- Johns Hopkins University (junio de 2021). *COVID 19 Dashboard*. Baltimore: Center for Systems Science and Engineering (CSSE).

Políticas para la transición hacia los escenarios deseados desde la gestión pública

Adriana Delgado García y Fernando Barragán-Ochoa¹

1. Objetivos

- Mostrar la pertinencia de establecer mecanismos para la toma de decisiones en medio de condiciones determinadas por contextos volátiles, inciertos y cambiantes.
- Reducir las incertidumbres en la toma de decisión de los procesos de planificación y construcción de la política pública para una claridad en la visualización de futuros alternos que se caractericen por su estabilidad macroeconómica, política y social.
- Subrayar la necesidad de incorporar visiones y planes de largo plazo que trascienden los límites de cada período presidencial para alcanzar horizontes temporales de una o varias décadas.²

2. Problematización

a. Sobre la cuestión del futuro

Al hablar de largo plazo se hace alusión al futuro. Esto plantea un reto en la construcción de políticas públicas, planificación y toma de decisiones, procesos que requieren de una mirada multitemporal (Barragán-Ochoa y Vélez, 2021), pero que en la práctica han hecho abstracción de dos variables fundamentales de los procesos sociales: el tiempo y el espacio. Los desafíos en la construcción de políticas

1 Docentes de la Escuela de Prospectiva Estratégica del IAEN.

2 Para desarrollos posteriores sobre el tema resumido en los objetivos véase Rodríguez y Cuervo (2014).



públicas, planificación y toma de decisiones, en suma, en la gestión pública, tienen miradas múltiples (Máttar y Cuervo, 2017). En el presente documento se profundiza una mirada cognitiva. En efecto, para incluir la temporalidad y, sobre todo, el largo plazo en la gestión pública es fundamental tener la capacidad o competencia de “leer y utilizar los futuros” (Miller, 2018). No se trata de ejercicios de adivinación; al contrario, se trata de la aplicación de una amplia diversidad de herramientas tecno-sociales, enmarcadas en la complejidad y la anticipación, que permiten reducir la incertidumbre frente al abanico de futuros posibles. Desde esta mirada, los futuros se expresan y tienen una concreción en el presente por medio de la anticipación que guía la gestión multinivel de los diversos actores territoriales.

La Unesco (2021), a fines del 2020, sugirió la “alfabetización del futuro”³ para subrayar la necesidad del desarrollo de competencias que permitan incluir los futuros en las representaciones cognitivas y brindar un sentido a la acción. Esta competencia fortalece la imaginación y mejora la capacidad de preparación, recuperación y reinención a medida que se transforman las sociedades. Si bien esta competencia se vincula sobre todo en lo individual, su escalabilidad hacia las sociedades brinda un mayor sentido para la gestión pública y su aplicación en la construcción de políticas y en la planificación, es decir, la necesidad de que la sociedad, por intermedio de sus instituciones, tenga la capacidad de leer e interpretar los diversos futuros alternos.

El presente texto plantea la necesidad de transversalizar una “alfabetización de futuros” en la sociedad y, de manera particular, en la gestión pública como insumo para una transición en el corto, mediano y largo plazo hacia un futuro deseado. Tras esta introducción se problematiza la importancia de la alfabetización de futuros desde una mirada aplicada a la planificación, construcción de políticas

Se plantea la necesidad de transversalizar una “alfabetización de futuros” en la sociedad y, de manera particular, en la gestión pública como insumo para una transición en el corto, mediano y largo plazo hacia un futuro deseado.

3 Cumbre Mundial sobre la Alfabetización del Futuro.



públicas y a la toma de decisiones. A renglón seguido se plantearán tres lineamientos de acción que van desde una lectura de las megatendencias globales, transita por una toma de posición frente a estas, hasta llegar el planteamiento de estrategias para la construcción del futuro deseado. Por último, se presentan cuatro propuestas de políticas públicas concretas que permiten una transición multitemporal hacia los futuros deseados.

b. ¿Cómo transversalizar la alfabetización de futuros en la gestión pública?

Desde una mirada operativa, las acciones de la gestión pública pueden organizarse en tres momentos articulados entre ellos: *i)* la planificación, *ii)* las políticas públicas y *iii)* la toma de decisiones. Esta organización permitirá subrayar el rol de la alfabetización de futuros en cada uno de estos niveles. En el marco de procesos dinámicos que incluyen transiciones es importante reflexionar sobre la manera en la que se pueden alcanzar las metas económicas, políticas y sociales deseadas para el desarrollo del Estado, con una mirada sostenida desde la multitemporalidad (Máttar y Perroti, 2014). Los actores sociales están enfrentados a una doble mirada de la transición. Por una parte, están en la capacidad de generar transiciones locales, regionales y nacionales; por otra parte, deben fortalecer las capacidades de adaptación frente a transiciones globales.

Se plantea abordar la alfabetización de futuros para la toma de decisiones en la gestión pública desde una perspectiva multinivel (MLP: *multi-level perspective*). Estas transiciones no se dan con facilidad, dada la existencia de trayectorias dependientes y predecibles ancladas en las memorias históricas, los planes en el presente y en el mediano plazo. Así, las transiciones se expresan en ciertas condiciones especiales, como pueden ser la variación en las líneas políticas enmarcadas en los cambios de Gobierno.



Tres son los niveles analíticos propuestos como lineamientos de acción para la alfabetización de futuros:

Entender las transiciones: megatendencias y cambios políticos

Las problemáticas actuales, entre ellas el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y el agotamiento de los recursos, difieren en escala y complejidad en comparación con las problemáticas pasadas. Así también, se observa que hay una mayor preocupación por dichas problemáticas en las agendas políticas y en la academia y grupos de investigación durante las últimas décadas. Desde estos sectores, se subraya la necesidad de entender las transiciones en diferentes escalas temporales. En un primer momento en el largo plazo y, a renglón seguido, en el mediano y corto plazo.

En el largo plazo las transiciones emergen de las megatendencias como fuerzas motrices exógenas que pueden influir en el desarrollo humano y tecnológico, en un horizonte de diez y quince años (Aburdene, 2006). En el corto y mediano plazo las transiciones se generan, entre otros, en los cambios políticos que resultan del juego democrático. En Ecuador, el régimen de gobierno cambia cada cuatro años, lo que implica una renovación de los procesos de planificación: cada Gobierno debe construir su nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND). En este punto, la transición se expresa en un cambio de la línea política y de las prioridades de acción.

Tomar posición frente a las megatendencias

La indagación de los futuros alternos por medio de las manifestaciones presentes se convierte en un punto de partida que los tomadores de decisión deben considerar para ver hacia dónde se mueve el mundo y poder identificar factores claves para fundamentar cualquier proceso de planificación y construcción de política pública. Las megatendencias, al ser patrones exógenos que emergen de forma simultánea en diferentes dimensiones de la sociedad, pueden tener impactos positivos



o negativos perdurables en escalas de tiempo (Grupo de desarrollo del Tecnológico de Monterrey, 2009).

La identificación y el análisis de las megatendencias, tanto desde la previsión como desde la identificación de rupturas, permiten actuar para intentar su modificación o la adaptación frente a ellas. A partir de la idea del futuro que contempla una megatendencia se obtiene un escaneo de las oportunidades y las amenazas, frente a las cuales se deben construir políticas que impulsen el avance de la sociedad y de un bien común.

Formular estrategias para el futuro deseado

La complejidad del entorno, la influencia y dependencia de los cambios obligan a realizar un análisis constante de las nuevas condiciones globales, regionales y nacionales, cambios que se vuelven precursores en la formulación de estrategias de acción que ayuden a la toma de decisiones. Por esto se debe pensar en acciones escalonadas, en lo temporal, que permitan la creación progresiva de capacidades para la construcción colectiva de la idea de desarrollo. En este sentido, la transversalización estratégica de la dimensión de futuro en el diseño y la implementación de política pública es un activo estratégico fundamental (Rodríguez y Cuervo, 2014).

La alfabetización de estudios de futuros juega un rol importante en la búsqueda de la innovación incremental, al proporcionar herramientas que ayudan a la planificación, lo que abre una ventana de oportunidad para la construcción de futuros alternos. Estos, al incidir en el funcionamiento de la Administración pública, generan la necesidad de un cambio cultural en la visión de la diversidad de actores, incluidos el Poder Legislativo, los órganos de control, dirigencia política, burocracia y sociedad civil, entre otros (Makón, 2012).



Es ese sentido, la alfabetización de futuros promueve una visión estratégica frente a diversos futuros; por ejemplo, es necesario construir estrategias no solo para alcanzar el escenario deseado, sino para todos los futuros alternos que podrían suceder. Desde una mirada retrospectiva, este enfoque hubiese permitido tener una amplia preparación frente a un escenario pandémico.

3. Propuestas de política

Transversalización de la educación de futuro en el sistema educativo

Todos los niveles del sistema educativo deben incluir el desarrollo de competencias enfocadas en las capacidades en la alfabetización de futuros. Esto permitirá que los diversos actores, en ocasiones funcionando en red, tengan la capacidad de indagar la construcción de múltiples visiones para el corto, mediano y largo plazo.

Así también se busca que la reflexión sobre el futuro no corresponda solo a las entidades públicas que realizan la planificación, sino que se exprese en una lógica de amplia participación ciudadana. De hecho, una mayor alfabetización de futuros permitirá sobrepasar diversos límites cognitivos encontrados en el quehacer de la participación ciudadana, en la que diversos actores locales, sobre todo aquellos con bajos niveles de educación formal, consideran que sus aportes son menos valiosos en referencia a otros actores que han alcanzado mayores niveles de formación. Al dialogar sobre el futuro, más que los conocimientos adquiridos de manera formal, los mayores aportes se vinculan con la capacidad inventiva, imaginativa e innovativa. En este marco, incluso se pueden potenciar diversos liderazgos locales que aporten a la cohesión social para la construcción de los futuros deseados.

Una mayor alfabetización de futuros permitirá sobrepasar diversos límites cognitivos encontrados en el quehacer de la participación ciudadana, en la que diversos actores locales consideran que sus aportes son menos valiosos en referencia a otros actores.



Observatorio de Prospectiva Estratégica en la formulación de política pública

La elección entre cursos de acción alternativos con resultados que buscan reducir la incertidumbre se debe orientar en centros específicos con áreas de conocimiento de estudios de futuros. Estos centros tendrían una visión sistémica considerando el carácter endógeno y exógeno de las dimensiones, al mismo tiempo que monitorearían las megatendencias como hipótesis posibles para proponer intervenciones multitemporales (desde el corto hasta el largo plazo), enfocadas en la consecución de metas de largo plazo.

Al contar con un observatorio se podría fortalecer la visión sistémica y compleja de la política pública, sus principios y conceptos asumidos, objetivos debatidos y consensuados, una metodología acordada por los actores involucrados, buscando una incidencia en el futuro deseado.

Régimen multiactor en procesos de transición hacia el largo plazo

La construcción de los futuros deseados no puede ser vista de forma unilateral; en este sentido, las políticas públicas deben propiciar la interacción de visiones articuladas y consensuadas, de tal manera que las transiciones en el corto y largo plazo se constituyan en escenarios y estrategias. Los estudios de futuro subrayan la necesidad de profundos análisis de los roles, influencias, posiciones y estrategias de los actores. Estos insumos deben ser incluidos en los procesos de planificación, construcción de políticas públicas y toma de decisiones.

Desde la mirada de las transiciones, este enfoque es aún más importante, ya que la transición implica el reacomodo de los actores, lo que, de no tener una visión diáfana para el largo plazo, puede expresarse en un “borrón y cuenta nueva”, perdiendo todo el aprendizaje colectivo, así como las experiencias (positivas o negativas). En esta línea se subraya

Las políticas públicas deben propiciar la interacción de visiones articuladas y consensuadas, de tal manera que las transiciones en el corto y largo plazo se constituyan en escenarios y estrategias.



también el monitoreo constante y la evaluación de los logros y resultados obtenidos durante la ejecución de la programación de la planificación.

Fortalecimiento de la oferta educativa en estudios de futuro

Los estudios de futuro son múltiples. Si bien, en un sentido esquemático se plantea la existencia de al menos tres grandes escuelas (francesa, estadounidense y británica), en las últimas décadas han emergido prácticas híbridas y epistemologías múltiples que llevan a sobrepasar miradas ortodoxas de los estudios futuros. Así, como se subraya la pluralidad en los futuros, es necesario señalar que dichos estudios son heterodoxos. En tal sentido, la educación formal profesional y de investigación de estudios futuros debe estar en la capacidad de incluir diversas miradas. La propuesta de “multiversidad”, en oposición a las “universidades”, construida en torno a la figura de Edgar Morin puede plantear un derrotero de inspiración para el desarrollo de visiones cada vez más amplias.

4. Referencias bibliográficas

- Aburdene, P. (2006). *Megatendencias 2010. El surgimiento del capitalismo consciente*.
- Makón, M. (2012). La estimación de costos en las entidades del sector público: una propuesta metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, n.º 78. Buenos Aires: Asociación Internacional de Presupuesto Público.
- Grupo de desarrollo del Tecnológico de Monterrey (2009). Las megatendencias sociales actuales y su impacto en la identificación de oportunidades estratégicas de negocios. *Grupo de Desarrollo Tecnológico de Monterrey*, 150. Recuperado de http://prospectiva.eu/dokumentuak/Las_megatendencias_sociales_actuales_y_su_impacto_en_la_identificacion_oportunidades_estrategicas_de_negocios.pdf



- Máttar, J., y Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Máttar, J., y Perroti, D. (2014). La Planificación como instrumento de igualdad en América Latina y el Caribe. *Gestión Pública*, 57.
- Miller, R. (2018). *Transforming the future: Anticipation in the 21st century*. Recuperado de <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781351048002>
- Rodríguez, L., y Cuervo, L. (2014). Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe. *Cepal-Serie Gestión Pública*, 82, 146-178. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36838-visiones-desarrollo-planeacion-largo-plazo-america-latina-caribe-notas-partir-la>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Unesco] (2021). *Aprender visualizar el futuro: Primera Cumbre Mundial sobre la Alfabetización del Futuro en la Unesco*. Recuperado de <https://es.unesco.org/news/aprender-visualizar-futuro-primera-cumbre-mundial-alfabetizacion-del-futuro-unesco>.

Nuevos conceptos de inteligencia para la formulación de políticas públicas hacia la toma de decisiones

Hernán Moreano Urigüen¹

1. Objetivo

Explorar conceptos flexibles en relación con la inteligencia estratégica, para acceder a información procesada, útil y oportuna, sobre alguna situación específica y optimizar el proceso de toma de decisiones.²

2. Problematización

Las reflexiones académicas vinculadas con los estudios contemporáneos en inteligencia han atravesado cambios durante las dos últimas décadas en América del Sur. En su mayoría, estas se han centrado en enfoques pragmáticos y utilitaristas, derivados de presupuestos tradicionales de la ciencia moderna, que mediante la instrumentación de categorías derivadas de la inteligencia inscritas en estudios de caso han incursionado sobre todo en temas relacionados con fallas y sorpresas estratégicas en inteligencia.

Frente a ello, es imprescindible dar un giro a la discusión en materia de inteligencia; es decir, basada en principios teórico y metodológicos críticos que, trascendiendo la corriente principal, sin oponerse a esta, pero complementándola, sirvan como instrumental analítico para un estudio más integral y situado en el proceso de la escritura y gestión estratégica de las distintas amenazas, vulnerabilidades,

1 Docente de la Escuela de Prospectiva Estratégica del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

2 Véase Bartolomé (2016, p. 104).



factores de riesgo y oportunidades, sin marginalizar al componente ético.

De hecho, el rol y naturaleza de la inteligencia se develan en sus capacidades de construir alertas tempranas y en tiempo real para la ventaja de decisión de los diversos actores domésticos e internacionales, para asegurar óptimas maniobras de gobernabilidad y gobernanza, relacionadas de manera directa con sus sentidos de identidad e intereses en medio de una trama dinámica de relaciones heterogéneas, asimétricas y cambiantes.

Producir conocimiento experto para apoyar la toma de decisiones en seguridad ya no tiene que ver con recetas preestablecidas. Implica adentrarse en nuevas apuestas metodológicas que permitan repensar las coordenadas de los mundos probables, aquellos que son construidos en el propio presente, es decir, marcan factores de incidencia en el aquí y ahora, emancipan a sus actores y procuran el modelamiento de mundos más equitativos y justos, aquellos que respondan a las múltiples necesidades y agendas globales. Esto permitiría adentrarse en nuevos presupuestos de la identidad del Estado y de los actores no estatales (formales o informales).

La nueva inteligencia exige desafiar la mirada en torno a lógicas no lineales, abiertas y difusas, a partir de las cuales la tolerancia a la imprecisión, a la presencia de factores emergentes y a las desviaciones conforma la nueva "normalidad".

En definitiva, las dinámicas asimétricas en medio de la turbulencia del mundo global obligan a saltar de enfoques en "fotos fijas" a enfoques del mundo, en flujos. Se advierte que sus comportamientos pueden variar de la estabilidad a la disrupción, a lo híbrido, a lo insospechado; de la aparente estabilidad a la conflictividad y a la coexistencia de la contradicción y contrariedad. Por ende, captar dichos movimientos exige redimensionar la mirada ontoepistémica, metodológica y analítica, desde los distintos campos disciplinarios y prácticas profesionales. La nueva inteligencia exige desafiar la mirada en torno a lógicas no lineales, abiertas y difusas, a partir de las cuales la tolerancia a la imprecisión, a la presencia de factores emergentes y a las



desviaciones conforma la nueva “normalidad”. De lo dicho, en materia de seguridad, el caso concreto de las amenazas transnacionales, transregionales y de comportamiento interméstico es una prueba fehaciente de estas nuevas dinámicas. Las amenazas híbridas, resultantes de la combinación abierta de fuerzas regulares e irregulares, terroristas con elementos criminales, exigen renovadas herramientas teórico-metodológicas, su comprensión y el diseño de decisiones de alto valor para enfrentarlas, sea por medios convencionales y no convencionales.

De manera particular, haciendo alusión al tipo de amenazas configuradas en la frontera norte con Colombia (y que se muestran en plena vigencia), Ecuador tiene un inmenso desafío en materia de seguridad, defensa y de inteligencia, que, sumado al de la prospectiva crítica, complejiza aún más el panorama actual en la frontera, no solo en términos de la seguridad, sino también de las relaciones bilaterales con Colombia y las nuevas cartografías de los poderes formales e informales en la región.

La zona fronteriza se ha convertido es un espacio geográfico estratégico para los carteles mexicanos de Sinaloa y Jalisco, los cuales, a más del narcotráfico, incursionarían, con apoyo de otros grupos armados irregulares, en varios negocios ilícitos ligados al lavado de activos, trata de trabajadoras sexuales, explotación de recursos naturales (minería ilegal), entre otros. Además, lo que buscarían estos grupos delincuenciales es debilitar la presencia del Estado ecuatoriano en lo militar, policial, político y judicial por medio de la cooptación. Se hace necesario también discutir sobre la conformación de amenazas híbridas que logren fusionar fenómenos sociales como el desempleo con economías clandestinas ligadas al lavado de dinero, una vez que se han detectado que grupos disidentes cooptan a la población residente en frontera norte.



3. Lineamientos de acción

a. Inteligencia en contextos de frontera

Es imposible pensar el actual mundo complejo de las amenazas en la frontera norte ecuatoriana mediante los paradigmas tradicionales de inteligencia, sus procesos y tipos de productos. Serra del Pino (2014) propone, de modo enfático, la necesidad de transitar de la inteligencia tradicional a la proactiva, que permita conocer “en vivo” la amenaza y sus procesos de evolución, sus contradicciones y dinámicas. De ahí la importancia de inscribir el estudio de los contextos y entornos, en clave crítica, para situar de forma adecuada cómo se han erigido las dinámicas caóticas y complejas de las amenazas.

En el caso ecuatoriano, el escenario se circunscribe entre el sistema de inteligencia estatal y los subsistemas de inteligencia militar, policial, financiera, aduanera y, además, tomando en cuenta nuevas configuraciones entre los nodos de relación entre sus actores y los nuevos mecanismos organizacionales de la inteligencia, no rígidos. Al respecto, también en Ecuador es preciso redefinir el concepto de información para la producción de inteligencia, como un bien estratégico, de valor agregado, para la ventaja decisional en la conducción estatal en materia de seguridad y desarrollo, en respuesta a los objetivos estratégicos del Estado. Por tal motivo, es esencial la presencia del ente rector de inteligencia para solicitar información a los subsistemas para el correcto procesamiento bajo una metodología que pueda no predecir sino más bien prever el futuro en la frontera colombo-ecuatoriana.

b. Cooperación regional

Evolucionar de forma sistémica tanto con los desafíos impuestos por la emergencia de nuevas dinámicas mutantes de las amenazas de la frontera norte, como en la recuperación

En Ecuador es preciso redefinir el concepto de información para la producción de inteligencia, como un bien estratégico, de valor agregado, para la ventaja decisional en la conducción estatal en materia de seguridad y desarrollo.



del tejido social de los actores involucrados en esta materia. Es primordial la cooperación en inteligencia a escala regional andina, por intermedio de la Comisión Nacional Bifronteriza (Combifron), y hemisférica, con la Comunidad de Policías de América (Ameripol) para identificar redes y estructuras de mafias internacionales, además de construir escenarios en materia de amenazas emergentes. El desafío contemporáneo para esa cooperación, desde el punto de vista de Serra del Pino y Sardar (2015), es la de establecer nuevas metodologías de análisis que rompan con la visión tradicional de definir escenarios negativos/positivos a la seguridad del Estado. Las metodologías deben involucrar las percepciones plurales y diversas de actores gubernamentales y de la sociedad civil para discutir tendencias de caos en un futuro (Serra del Pino, 2014). Por lo tanto, es necesario trabajar en las oficinas de inteligencia con metodologías transdisciplinarias y transcomplejas para tratar fenómenos en constante volatilidad y que generarán incertidumbre en futuros no tan lejanos.

c. Abordaje respecto de delincuencia

Analizar la mutabilidad de la delincuencia transnacional organizada, ya que sus acciones violentas han dejado huellas en la ciudadanía de San Lorenzo y Mataje. La labor de inteligencia debe sostenerse por medio del examen de las variaciones de las condiciones iniciales en el proceso contextual y analítico. Este énfasis se complementa con la comprensión cabal de los actores clave de la coyuntura (mapeo complejo de sus relaciones), de forma particular, de sus agendas subyacentes, sus objetivos y la detección de las líneas de acción (operativas y tácticas) para mantenerse a flote en los distintos juegos del poder y balance de fuerzas —entre y contra actores al margen de la ley— y operadores institucionales de la seguridad e inteligencia del Estado.

Dentro del estado de situación actual, conformado por la coexistencia disfuncional de ciclos hegemónicos y



paralelos, de diversos momentos, actores y mecanismos de actuación, exigirán una respuesta diferencial en cada caso. Mediante una comprensión cabal de sus determinaciones histórico-culturales, sociales, políticas, entre otras, y sin “congelar” su mundo, es posible vivir el comportamiento de las amenazas en situaciones específicas y diferenciales, pues no existen recetas totalizadoras para este ejercicio. Por consiguiente, entender la complejidad de lo que ocurre hoy en la provincia de Esmeraldas (cantón San Lorenzo y zona de Mataje) implica navegar en un mar de incertidumbre, que, sin embargo, proveerá la capacidad de detección de “hechos portadores de futuro” para la construcción de múltiples escenarios que direccionen las decisiones en los mejores sentidos.

d. Difusión de información y conocimiento

La socialización constante de la producción de literatura académica es un proceso que brindará orientaciones claves. Del mismo modo, asimilar con sentido crítico las buenas prácticas desarrolladas en otros Estados es parte de la hoja de ruta para el perfeccionamiento de la inteligencia, como organización, procesos y producto en Ecuador. Por último, la inteligencia será capaz de reconocer de forma pertinente y oportuna las amenazas solo en la medida que triangule de modo sinérgico teorías, métodos y rutas analíticas de organización, procesos y productos en un ambiente de confianza y profesionalismo. Una comunidad de inteligencia afianzada respondería a los intereses del Estado al obtener, tratar y analizar la información que pueda ser supervisada y evaluada en un sistema democrático.

4. Propuestas de política

Es primordial en tiempos mutables y líquidos romper con la relación causa-efecto en las metodologías de análisis. La propuesta estaría en estudiar y comprender cómo las

Es primordial en tiempos mutables y líquidos romper con la relación causa-efecto en las metodologías de análisis. La propuesta estaría en comprender cómo las acciones de un fenómeno pueden multiplicarse en varias reacciones caóticas y de incertidumbre.



acciones de un fenómeno pueden multiplicarse en varias reacciones caóticas y de incertidumbre.

La contribución de académicos, periodistas, comunidades epistémicas, integrantes de organismos no gubernamentales, líderes políticos, activistas sociales, ambientalistas, entre otros, debe considerarse dentro de las nuevas metodologías de análisis de inteligencia para detectar fenómenos transnacionales que vayan más allá de narcotráfico en la frontera esmeraldeña con Colombia. No se puede permitir que el Estado se encierre en su propia burbuja para generar conocimiento caduco. Mientras más diversa y plural sea la participación de actores en el diseño de escenarios de caos e incertidumbre, se establecerán mejor estrategias y políticas para enfrentarlas.

Evaluar la capacidad de adaptación sistémica de las sociedades de nuestros países a nuevas reflexiones, más allá del margen, trascendiendo los presupuestos en los que se ha sustentado la ortodoxia y el revisionismo en inteligencia. Para ello se hace necesario el diálogo entre academia y los sistemas de inteligencia de Estado para definir métodos y metodologías de análisis de fenómenos o conflictos que afecten a la integridad del Estado y de la población. Por otra parte, una “cultura de inteligencia” permitiría producir conocimiento de la sociedad sobre la necesidad de organismos de inteligencia que salvaguarden la seguridad de una nación.

Tomar partido por esta nueva forma de pensar la inteligencia también exige mentalidad abierta, creatividad e intuición. A la par, exige utilizar anteojos de aumento para precisar las diversas condiciones de largo plazo que se acercan para incorporar y naturalizar en el quehacer académico y profesional la mirada prospectiva que permita salir del cortoplacismo y las repuestas inmediatistas y coyunturales a los complejas dinámicas y problemáticas desde las cuales somos interpelados como región.



5. Referencias bibliográficas

- Bartolomé, M. (2016). Algunas aproximaciones a la agenda de seguridad internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos. *Política y Estrategia*, 128, 101-134.
- Serra del Pino, J., y Sardar, Z. (2015). Inteligencia posnormal. *Inteligencia y Seguridad. Revista de Análisis y Prospectiva*, 17(5), 5-13.
- Serra del Pino, J. (2014). Posnormal Governance. East-West Affairs. *A Quarterly Journal of North-South Relations in Post-normal Times*, 2(5), 1-8.

Políticas de TIC para el libre acceso al conocimiento en ambientes de colaboración

Francisco Silva Garcés,¹ María Cristina Martínez-Bravo² e Iván Terceros³

1. Objetivos

- Generar un ecosistema para el desarrollo de una educación libre, soberana y el máximo aprovechamiento de las TIC que fomente la participación ciudadana, la colaboración e intercambio de conocimientos y saberes.
- Fomentar un cambio estructural de las prácticas de aprendizaje en el aula desde las experiencias y valores de la cultura libre para el desarrollo social sostenible.

2. Problematización

La educación es un factor esencial que transforma el futuro, por ello, es pertinente considerar nuevos desafíos a nivel de habilidades que deben ser desarrolladas y formas (pedagogía docente), así como espacios para el desarrollo (ambiente de aprendizaje) y las condiciones adecuadas que conecten todo el sistema educativo (Meshcheryakova, Shalnev & Filatova, 2020).

Las denominadas competencias del siglo XXI, propuestas por entidades como Unesco, Unión Europea, OCDE ofrecen una mirada

-
- 1 Ingeniero en sistemas computacionales. Máster en seguridad informática. Cofundador de OpenLab Ecuador: laboratorio ciudadano de cultura libre. Miembro de la Red de Investigación de Conocimiento, Hardware y Software Libre (RICHSL).
 - 2 Comunicadora social. Docente universitaria. Candidata a doctora en Comunicación por la Universidad de Navarra. Miembro de la RICHSL y OpenLab Ecuador.
 - 3 Sociólogo y productor audiovisual. Cofundador de OpenLab Ecuador: laboratorio ciudadano de tecnologías y cultura libre.



prospectiva de la educación, ya que plantean la necesidad de habilidades que conciban la adaptación al cambio, la innovación constante, la anticipación, reacción y acción frente a escenarios futuros (OCDE, 2019). También integran competencias que facilitan la participación en la “sociedad red” (Castells, 2004), caracterizada por una cultura participativa, en la que la cocreación y los espacios colaborativos son esenciales. Para Voogt y Pareja-Roblin (2011), la alfabetización digital es clave, ya que impulsa una suma de competencias como la creatividad, la colaboración, la ciudadanía global, conciencia multicultural, la resolución de problemas, el pensamiento crítico, etc.

La alfabetización digital muchas veces ha sido relegada a su dimensión técnica, por ello es urgente rescatar el enfoque multidimensional y holístico de las TIC, que permita desarrollar habilidades no solo técnicas y cognitivas, sino también críticas, sociales, emocionales, proyectivas, que persigan el empoderamiento tecnosocial y que garanticen la apropiación tecnológica (Martínez-Bravo, Sádaba & Serrano-Puche, 2020; 2021). En este sentido, Reig (2012) hace énfasis en las tecnologías para el aprendizaje y conocimiento (TAC) y las tecnologías para el empoderamiento y participación (TEP). Desde esta aproximación, la tecnología no es un fin, sino un medio para alcanzar un objetivo.

El ecosistema de la cultura libre, como un movimiento centrado en las prácticas de acceso y distribución del conocimiento abierto, favorece un ambiente de colaboración e intercambio que amplifica el impacto social de las creaciones por intermedio de las TIC y otras prácticas comunitarias. La pandemia dejó lecciones relacionadas con las tecnologías de información y comunicación y los recursos utilizados para la mediación educativa, en los que se ha puesto a prueba el nivel de competencias digitales, así como el difícil (y en algunos casos inseguro) acceso a la tecnología.

El ecosistema de la cultura libre favorece un ambiente de colaboración e intercambio que amplifica el impacto social de las creaciones por intermedio de las tecnologías de información y comunicación y otras prácticas comunitarias.



La educación en la era digital necesita explorar nuevos escenarios que integren la visión de una tecnología humanista, inclusiva y libre, para la democratización del conocimiento y las tecnologías. Debe impulsar también la colaboración, el intercambio y el empoderamiento social, así como el desarrollo de capacidades que favorezcan la creatividad y adaptación constante ante un futuro impredecible y cambiante.

a. Desafíos en pandemia

La pandemia llevó a los sistemas de educación a tomar medidas aceleradas para responder a la emergencia educativa en un ecosistema digital desconocido. Sin embargo, la misma estructura educativa, basada en modelos de aprendizaje centrados en el docente, fue trasladada a los entornos virtuales. Por lo tanto, no solo se mantuvo el problema de una estructura que necesita renovarse, sino que las dificultades se amplificaron con los desafíos propios que implica la misma virtualidad (Mendoza, 2020). Esto invita a repensar la urgencia de pasar de un modelo arcaico a uno multidimensional centrado en las redes de conocimiento y cocreación.

Por otro lado, durante los primeros meses de la pandemia en varios países de la región, empresas tecnológicas transnacionales se acercaron a los Gobiernos para ofrecer sus productos digitales (en la gran mayoría de casos de tipo privativo) con el fin de encarar los desafíos de la digitalización. Fruto de esto se llegaron a suscribir acuerdos⁴ que van en contra de decretos o leyes que dan prioridad al uso de *software* libre, lo que significa una dependencia más fuerte

4 Véase los convenios difundidos en medios de comunicación: (Ecuador) <https://educacion.gob.ec/ministerio-de-educacion-y-empresa-microsoft-firmaron-convenio-a-favor-del-bachillerato-tecnico-a-nivel-nacional> / (Chile) <https://www.mineduc.cl/ministerio-de-educacion-anuncia-convenio-con-microsoft> / (Bolivia) <https://news.microsoft.com/es-xl/microsoft-brindara-herramientas-y-capacitacion-para-maestros-en-bolivia/>



de la infraestructura digital y la producción corporativa dentro de los sistemas educativos.⁵

La pandemia ha causado un gran naufragio educativo en el que los salvavidas han sido las herramientas, es decir, la dimensión técnica de la alfabetización digital, a despecho de las competencias críticas que permiten el uso seguro, la apropiación y el máximo aprovechamiento de las TIC. La consecuencia ha sido la vulnerabilidad de niños, niñas, adolescentes y docentes, frente una inadecuada protección de datos personales y la falta de ecosistemas de aprendizaje seguro. Algunas de estas problemáticas y experiencias han sido levantadas por el colectivo Internet Ciudadana,⁶ con el fin de profundizar en la comprensión de las nuevas sociedades digitalizadas.

3. Líneas de acción

a. Tecnologías libres y soberanía tecnológica

La colaboración y la apertura del conocimiento se han convertido en herramientas fundamentales frente a la velocidad y los cambios que se producen en el mundo; promover un ambiente de creatividad y colaboración, no es posible sin abrir el conocimiento e institucionalizar esa práctica (Unesco, 2020). La cultura libre permite aprovechar el conocimiento de la humanidad sin restricciones tanto para el desarrollo integral del individuo como para la colectividad, ya que hace del conocimiento un bien público (Vila-Viñas *et al.*, 2015).

La educación ha sido blanco de una serie de cabildos de empresas, lo cual se ha amplificado en la era digital

5 Véase el “Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe”, recuperado de <https://redclade.org/wp-content/uploads/Mapeo-sobre-Tendencias-de-la-Privatizaci%C3%B3n-de-la-Educaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

6 Accédase al repositorio de Internet Ciudadana: Jornadas Utopías y Distopías, recuperado de <https://al.internetsocialforum.net/repositorio/producciones/>



(IEAL, 2021). Durante la primera década del nuevo milenio, Microsoft introdujo su paquetería dentro de casi todos los laboratorios educativos del mundo, lo que ha creado una generación dependiente en extremo de sus productos (Pereira-García, 2020). Frente a esta circunstancia, la idea de la soberanía tecnológica se basa en la autosuficiencia de recursos, con lo que es posible plantear una diversidad de posibilidades de creación de conocimiento, ya sea expresado en herramientas o metodologías. La educación desde la cultura libre comprende que la soberanía es importante para la construcción de una ciudadanía no solo más activa, sino resiliente a los cambios tecnológicos y con la capacidad de producir futuros más diversos a los definidos por el mercado corporativo transnacional.

El desarrollo del talento humano especializado en tecnologías libres y de código abierto es un factor crítico para la autonomía tecnológica de los países. La industria 4.0, como por ejemplo la inteligencia artificial o internet de las cosas, está construida sobre las bases de tecnologías libres y abiertas. Como país estamos poco preparados para ser parte de la evolución de estas tecnologías; además, no todas las universidades han tenido la visión para integrarse a esta nueva tendencia. Es importante establecer estrategias para lograr el desarrollo de talento humano especializado en las tecnologías libres y abiertas que hacen posible la computación en la nube, la ciencia de datos, cadena de bloques, computación de alto rendimiento. En definitiva, es importante poner especial atención no solo a las competencias digitales en términos de uso y aprovechamiento de las tecnologías, sino también en términos de comprensión, generación y producción de tecnologías a partir de procesos de colaboración, conocimiento libre y abierto y el impacto social de estas.



b. Espacios de colaboración e intercambio: nuevas prácticas en el aprendizaje

Pocas aplicaciones de nuevas metodologías de educación retan al modelo tradicional. La práctica docente aún se limita a la transmisión de contenidos sin contar con el papel creador y creativo por parte de los estudiantes (Cobo, 2016). Una educación transformadora, abierta a las tecnologías y fundamentada en la cultura libre, debe contemplar al laboratorio como un modelo de aprendizaje, en el que los conocimientos puedan ser construidos y conectados a proyectos que busquen algún tipo de resultado en la comunidad, bajo una suerte de experimentación constante basada en una participación dinámica con el entorno social (Lafuente, 2015).

Durante esta década hemos observado iniciativas educativas pensadas desde la cultura libre, por ejemplo, Wawalaptop,⁷ un proyecto peruano que busca abaratar el precio de las computadoras con *hardware* libre de bajo costo y carcasa de fabricación casera. Otra iniciativa es Escuelas Linux,⁸ una distribución de Linux mexicana enfocada en la educación con equipos de bajas prestaciones, propuesta que ha logrado distribuir su producto en varias escuelas de la región. En Bolivia el proyecto Yatiña Iyambae⁹ y la iniciativa gubernamental Inclusión Digital¹⁰ (implementada en 2019) han logrado desarrollar metodologías con sentido local para la utilización de computadoras provistas por el Gobierno con *software* libre.

Estas experiencias plantean un enfoque de la educación desde la propia comprensión de las realidades locales,

7 Véase web de Wawa Perú: <https://www.wawaperu.org/>

8 Véase web de Escuelas Linux: <https://escuelaslinux.sourceforge.io/>

9 Véase web de Yatiña Iyambae: <https://www.softwarelibre.org.bo/yatina-iyambea-saber-sin-dueno/>

10 Véase Convocatoria del programa Inclusión Digital: <https://blog.agetec.gob.bo/2019/06/convocamos-a-voluntarios-y-voluntarias-para-el-programa-de-inclusion-digital/>



pensando en la cultura y las limitaciones técnicas de los espacios, proponiendo prácticas educativas capaces de reflexionar la realidad y la transformación social desde el uso de tecnologías abiertas y bajo los principios de apertura y colaboración de la cultura libre, al mismo tiempo que se desarrollan con fuerza las habilidades digitales desligadas de la dependencia de tecnologías privadas y corporativas.

c. Enfoque multidimensional de la tecnología

La alfabetización digital favorece el uso crítico y seguro de las TIC para la educación, participación ciudadana, ocio y entretenimiento, desarrollo personal y laboral (Ferrari, 2012). Esto a su vez nos conduce a una apropiación tecnológica que no es más que la resignificación de las herramientas en los objetivos personales de su uso (Ramos, 2010).

Cuando hablamos de un enfoque multidimensional de la tecnología nos referimos a superar la visión instrumental y enfocarnos sobre todo en el potencial de desarrollo de la persona por intermedio de esta. Algunos autores han identificado múltiples dimensiones de la alfabetización digital que ponen en manifiesto el enfoque tecnosocial. Por ejemplo, García Ávila (2017) y Martínez-Bravo, Sádaba y Serrano Puche (2020) identifican en sus estudios cinco dimensiones similares: operativa (técnica e instrumental), cognitiva (pensamiento lógico y competencias de alto orden), social (colaboración global, conciencia multicultural, empoderamiento social), crítica (enfoque axiológico, criterio y conciencia en la red) y emocional (gestión de las emociones en los espacios digitales). Es decir, podemos ver que no solo se trata de aspectos técnicos, sino del uso de las TIC de forma “efectiva, eficiente, apropiada, crítica, creativa, autónoma, flexible, ética, reflexiva para el trabajo, el ocio, la participación, el aprendizaje, la socialización, el consumo y el empoderamiento” (Ferrari, 2012).



El laboratorio ciudadano (presencial, virtual o híbrido) permite crear un ambiente de experimentación y juego constante, en el que el sentido del contexto se convierte en el fundamento principal de la educación.

4. Propuestas de políticas

a. Laboratorio ciudadano como espacio complementario del aprendizaje

Desarrollo de espacios alternativos al aula en la institución educativa como un punto de encuentro complementario al proceso de aprendizaje. El laboratorio ciudadano (presencial, virtual o híbrido) permite crear un ambiente de experimentación y juego constante, donde el sentido del contexto (ej. proyecto comunitario) se convierte en el fundamento principal de la educación. El diseño curricular deberá considerar estos espacios en el proceso de enseñanza, basado en la colaboración y la cocreación, vinculado al contexto local.

b. El aula en la lógica de laboratorios ciudadanos

Implementación de programa piloto para adaptar nuevas prácticas de aprendizaje en el sistema educativo mediante la adopción del modelo de “laboratorios de innovación ciudadana”, que incluya el trabajo colaborativo y el aprendizaje autoorganizado enfocado en realidades locales. Este proceso deberá incluir la formación docente sobre cómo convertir el aula en un laboratorio de aprendizaje.

c. Tecnologías soberanas en las instituciones de educación

Desarrollo de un laboratorio de innovación ciudadana en conjunto con la sociedad civil y el sector privado, para explorar y experimentar con tecnologías libres como alternativa viables y sostenibles a las tecnologías privatizadas.

d. Desarrollo de capacidades en tecnologías libres

Diseño y ejecución de un programa para el desarrollo de talento humano en tecnologías libres y abiertas, mediante procesos de capacitación y transferencia de conocimiento en espacios formales e informales, por medio de alianzas con el sector privado, público y sociedad civil. Este debe



incluir en el currículo, tanto de manera horizontal como vertical, el desarrollo del pensamiento computacional en la educación básica, para lo cual será necesario un proceso de formación docente.

e. Alfabetización digital multidimensional para el empoderamiento ciudadano desde los infocentros

Desarrollo de un plan piloto de alfabetización digital multidimensional a realizarse en la red de infocentros del Ecuador. El programa centra el aprendizaje en seis dimensiones para promover el uso significativo de las TIC. Esta formación, además, debe estar vinculada a proyectos orientados a las necesidades de las comunidades (barrios) en las que está localizado el infocentro, lo cual favorece a la participación ciudadana y la cohesión social.

5. Referencias bibliográficas

- Castells, M. (2004). *La Sociedad Red: una visión global*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cobo, C. (2016). La innovación pendiente: reflexiones (y provocaciones) sobre educación, tecnología y conocimiento. Uruguay. Recuperado de <https://innovacionpendiente.com/descargas/la-innovacion-pendiente>
- Ferrari, A. (2012). *DIGCOMP: Digital Competence in Practice. An Analysis of Frameworks*. (Technical Report). Joint Research Centre of the European Commission.
- García Ávila, S. (2017). Alfabetización digital. *Razón y Palabra*, vol. 21, n.º 98, 66-81.
- Internacional de la Educación América Latina [IEAL] (2021). Situación laboral y educativa de América Latina en el contexto de la pandemia COVID-19 2020-2021. Tendencias en educación. Recuperado de https://ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/tendencias-informe_ejecutivo-situacion_laboral_y_educativa_de_america_latina_en_el_contexto_de_la_pandemia_covid-19.pdf

El programa centra el aprendizaje en seis dimensiones para promover el uso significativo de las TIC. Esta formación, además, debe estar vinculada a proyectos orientados a las necesidades de las comunidades en las que está localizado el infocentro.



- Lafuente, A. (2015). Laboratorio de aprendizajes comunes. Recuperado de http://www.academia.edu/29063379/Laboratorio_de_aprendizajes_comunes.
- Martínez-Bravo, M., Sádaba, Ch., y Serrano, J. (2021). Meta-marco de la alfabetización digital: análisis comparado de marcos de competencias del siglo XXI. *Revista Latina de Comunicación Social*, 79, 76-110. Recuperado de <https://www.doi.org/10.4185/RLCS-2021-1508>
- _____. (2020). Cincuenta años de estudios en alfabetización digital: una meta-investigación para una convergencia interdisciplinar y conceptual. *El Profesional de la Información*, vol. 29, n.º 4. Recuperado de <https://blog.bne.es/biblioteconomia/2020/12/09/cincuenta-anos-de-estudios-en-alfabetizacion-digital-una-meta-investigacion-para-una-convergencia-interdisciplinar-y-conceptual/>
- Mendoza, L. (2020). Lo que la pandemia nos enseñó sobre la educación a distancia. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 343-352. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/270/27063237028/html/index.html>
- Meshcheryakova, M., Shalnev, O., & Filatova, M. (2020). Strategies for Developing Universal Skills for the VUCA World. *Vestnik Voronežskogo Gosudarstvennogo Universiteta Inženernyh Tehnologij*, 82(3), 279-283. <https://doi.org/10.20914/2310-1202-2020-3-279-283>
- Pereira-García, A. (2020). Los proyectos de ley sobre software libre en Colombia. *RBCS*, 35(104). <https://doi.org/10.1590/3510406/2020>
- Reig, D. (2012). TIC, TAC, TEP internet como escuela de vida. *Cuadernos de pedagogía*, 473, 24-27.



- Vila-Viñas, D., Botero, C., Durán, S., Gemetto, J., Gutiérrez, B., Sáenz, P. y Soler, P. (2015). Cultura: Acceso y sostenibilidad en la era de la cultura libre. En D. Vila-Viñas y X. Barandiaran (eds.), *Buen Conocer - FLOK Society. Modelos sostenibles y políticas públicas para una economía social del conocimiento común y abierto en el Ecuador*. Quito: IAEN/Ciespal. Recuperado de <https://book.floksociety.org/ec/>
- Voogt, J., & Pareja-Roblin, N. (2012). A comparative analysis of international frameworks for 21 st century competences: Implications for national curriculum policies. *Journal of Curriculum Studies*, 44(3), 299-321. <https://doi.org/10.1080/00220272.2012.668938>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Unesco] (2020). *Anteproyecto de Recomendación de la Unesco sobre la Ciencia Abierta*. Unesco Biblioteca Digital. Recuperado de https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374837_spa?posInSet=1&queryId=6c947dbc-efe4-4024-943c-67e92eca021f

Políticas públicas para la toma de decisiones y el futuro del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

Mario Hidalgo J.¹

1. Objetivos

- Entregar los insumos básicos que puedan fomentar el debate sobre el futuro del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).
- Entender la trayectoria histórica, momento actual y proyección del CPCCS.
- Exponer las competencias y fortalezas que tiene el CPCCS, así como sus limitaciones para entender qué características o procesos deben reformularse.

2. Problemática

a. Corrupción

Para efectos de este documento se entenderá por corrupción a un acto de un funcionario público (o con el beneplácito de un funcionario público) que viola las normas legales o sociales para el beneficio privado. Dentro de este concepto, la “corrupción” se entenderá como un acto que se produce solo en el momento en que se espera un beneficio personal, material o inmaterial, por lo regular en forma de riqueza, poder político y estatus social (adaptado de Gerring y Thacker, 2004; Kurer, 2015).

1 Ph. D. en Participación Ciudadana y Lucha contra la Corrupción. Es director ejecutivo de Fundación Circular (mario.hidalgo.14@ucl.ac.uk). Documento preparado en colaboración con la abogada Ximena Coello, quien aportó con en el análisis legal.



b. Rendición de cuentas

Se construye sobre la base de dos características importantes sobre la rendición de cuentas: responsabilidad y cumplimiento. “La rendición de cuentas es una relación entre un actor y un foro, en la que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir un juicio, y el actor puede enfrentar las consecuencias” (Bovens, 2007, p. 450). En este contexto, se entiende que la capacidad de sanción es una característica *sine qua non* de la rendición de cuentas.

c. Social accountability

Social accountability es un concepto que combina la participación ciudadana y el control social. En este sentido, se lo define como “iniciativas ciudadanas, más allá de la votación, con el objetivo de prevenir, detectar o exponer la corrupción haciendo que el Estado rinda cuentas y buscando sanciones directas o indirectas mediante la activación de la [denominada] *accountability* horizontal” (Hidalgo, 2021). Como parte de este concepto, la participación ciudadana debe ser genuina, de forma independiente de quién haya creado la iniciativa (acción social o estatal).

d. Importancia de los mecanismos de control social

Los mecanismos de control social tienen por objeto exponer la mala conducta gubernamental, denunciar tanto la corrupción administrativa como las violaciones de derechos o del debido procedimiento ubicando o imponiendo nuevos temas en la agenda pública, o activando el funcionamiento de las “agencias horizontales” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Malena *et al.*, 2004). En esta línea, tienen la potencialidad de reducir la corrupción, aumentar la respuesta estatal, crear nuevos espacios para involucrar a la ciudadanía, empoderar voces locales, mejorar el uso del presupuesto e incrementar la calidad y cantidad de servicios públicos.

Los mecanismos de control social tienen la potencialidad de reducir la corrupción, aumentar la respuesta estatal, crear nuevos espacios para involucrar a la ciudadanía, empoderar voces locales e incrementar la calidad y cantidad de servicios públicos.



e. El CPCCS como evolución de un proceso político y social

La Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), creada en 1998, fue una institución autónoma que representaba a la sociedad civil. Los principales objetivos de la comisión eran prevenir e investigar casos de corrupción, así como promover la transparencia (Ley CCCC, 1999). Es en esta institución que la promoción de la auditoría social se institucionaliza y además se la incluye como competencia de una institución pública (Ortiz, 2008). En esta línea, se promueve la vigilancia ciudadana a lo público, con el objetivo de que los ciudadanos ejerzan el derecho de observar aspectos específicos relacionados con un tema de su interés. De esta manera, se intentan detectar y prevenir actos de corrupción en la administración pública.

La Constitución de 2008 no solo mantuvo los derechos de participación ciudadana establecidos en la Constitución de 1998, sino que los aumentó. Toda una sección de la Constitución está dedicada a la participación ciudadana (Título IV de la Constitución) y en total más de 70 artículos (de 444) se relacionan a la misma. En la Constitución de 2008 se instituyen mecanismos e instancias para que la ciudadanía pueda participar de manera activa en la planificación, gestión y evaluación de políticas públicas en todos los niveles de gobierno. También, se instituyen mecanismos para el control social de funcionarios, instituciones y actividades que se relacionen a la gestión de lo público.

La Carta Magna está redactada para darle tanta relevancia a la participación de la ciudadanía, a los procesos de rendición de cuentas y a las instituciones de control, que crea una nueva función del Estado, la Función de Transparencia y Control Social (FTCS), y se indica en el artículo que establece su creación (art. 204) que “el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación”. La FTCS se encarga de promover el



control y la supervisión de las entidades y funcionarios públicos del sector público. Esto incluye la promoción de la participación ciudadana y el control de la corrupción. La función está compuesta por diferentes instituciones de control: la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo, las Superintendencias y una novedosa institución, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

f. Estado actual del CPCCS

El Referéndum Constitucional y Consulta Popular del año 2018 reformó la forma en la que se designaban a las autoridades del CPCCS. Con anterioridad, la designación se la realizaba mediante concurso público de méritos y oposición; lo que, en teoría, buscaba tener a los mejores perfiles técnicos para liderar esta entidad que representaría los intereses ciudadanos. Tras la reforma, las autoridades del CPCCS se eligen por medio del voto popular, lo que menoscaba la intención original de contar con una entidad despolitizada y convirtiéndola en el foco de ataques directos por parte de partidos y movimientos políticos. Esta crisis institucional ha sido profundizada tras la destitución de dos presidentes y tres consejeros de esta entidad, electos por votación popular en 2019. Primero con José Tuárez y tres consejeros más, quienes fueron destituidos por la Asamblea Nacional por incumplimiento de funciones y luego con Christian Cruz, también destituido por la Asamblea Nacional por el caso relacionado a un cuestionado carnet de discapacidad (*El Comercio*, 14/8/2019; 13/10/2020). Previo a estos escándalos, un 64,9 % de las personas encuestadas por Cedatos el 30 de junio de 2019 ya indicó que estaba de acuerdo con que se elimine al CPCCS (*Vistazo*, 11/07/2019).

Una de las ofertas de campaña del Gobierno de Guillermo Lasso fue realizar un llamado a consulta popular para eliminar al CPCCS (*Primicias*, 28/4/2021). De darse el caso, la baja aceptación del CPCCS indicaría que su eliminación o, al menos, alteración es inevitable. Esto está relacionado



de forma directa con la competencia del CPCCS de poder designar autoridades. Sin embargo, nada se ha mencionado sobre lo que ocurriría con sus otras dos atribuciones: la promoción y garantía de la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. Bajo esta premisa, se plantean dos posibilidades para los tomadores de decisiones. La primera, buscar una reforma de la Constitución mediante la cual se transfiera la competencia de designación de autoridades a la Asamblea Nacional. La segunda, buscar una reforma de la Constitución en la que se elimine al CPCCS, se cree una nueva entidad a cargo de la auditoría social (lucha contra la corrupción y la participación ciudadana) y se dé la competencia de designación de autoridades a la Asamblea Nacional. La siguiente sección explica de manera simplificada ambos potenciales procesos.

3. Líneas de acción

Dado que al momento la discusión sobre el CPCCS y su futuro se ve marcada por el llamado a consulta popular, es importante que los tomadores de decisiones cuenten con información clara de las opciones que, a juicio del autor, sean más pragmáticas y viables. En este sentido, y puesto que el debate sobre la institución en mención se centra en su competencia de designar autoridades, se debe buscar resolver el tema en específico, sin menoscabar los derechos adquiridos concernientes a la participación ciudadana y contraloría social.

a. Transferencia de competencia de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional

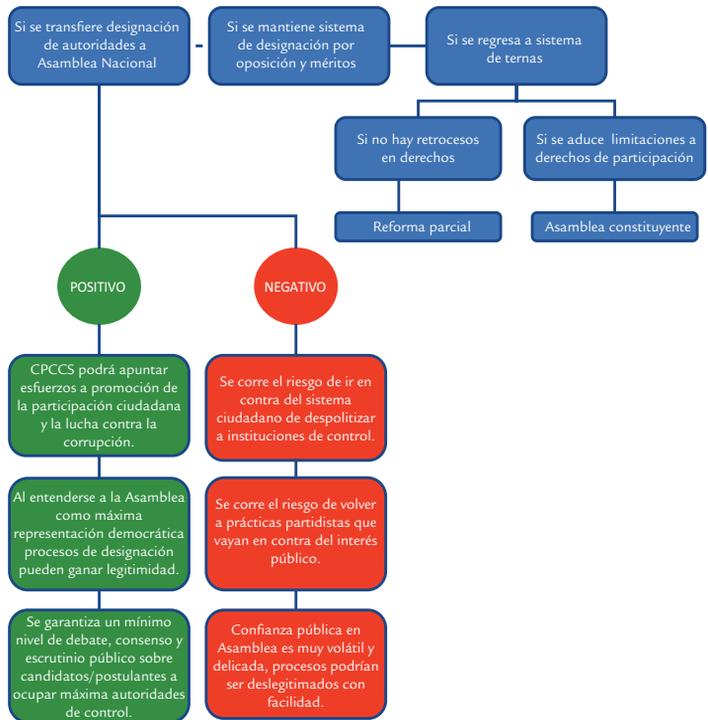
La primera opción, expuesta en el gráfico 1, explica el escenario bajo el cual se busca mantener al CPCCS pero se transfiere la competencia de la designación de autoridades a la Asamblea Nacional. Los puntos positivos de esta decisión serían, entre otros, el fortalecimiento del CPCCS, puesto que dejaría de manejar una competencia complicada



en lo mediático. En esta línea, el CPCCS podría destinar sus esfuerzos en lo relacionado con la lucha contra la corrupción y la promoción de la participación ciudadana de manera más eficiente, con mayor personal y mayores recursos económicos. Otros aspectos positivos son que, al ser la Asamblea la representación del voto popular, los procesos de designación podrían ganar mayor legitimidad dado que además, de manera inevitable, se garantiza un nivel de debate acerca de estos procesos por parte de distintas tiendas políticas.

Gráfico 1

Transferencia de competencia de designación de autoridades del CPCCS a la Asamblea Nacional



Fuente y elaboración: el autor.



Por otra parte, es pertinente recordar que la razón por la cual se diseñó este nuevo sistema de designación fue, entre otros motivos, la búsqueda de la despolitización de estos procesos y lograr la transparencia. Según Radio La Calle, un informe de la encuestadora Cedatos indicó que, en el mes de agosto de 2020, la Asamblea no contaba con una credibilidad fuerte² (Radio La Calle, 13/8/2020), con lo que los procesos de designación podrían perder legitimidad. Peor aún, estos procesos podrían prestarse, como ha sido una constante, para negociaciones políticas en detrimento del interés social.

Dentro de este escenario se pueden plantear dos mecanismos de designación. El primero, similar al que existía previo a la Constitución de 2008, basado en ternas presentadas por el Ejecutivo y elegidas por el Legislativo, o viceversa. El segundo, similar al que existe al momento en el CPCCS, bajo concursos de méritos y oposición, vigilados por veeduría ciudadana y, también, por los integrantes de la Asamblea Nacional. Dado que esta política no iría en detrimento de derechos obtenidos, pues se mantendrían las demás competencias del CPCCS, podría hacerse por medio de una reforma parcial o un referéndum.

b. Creación de institución que reemplace al CPCCS (sin competencia de la designación de autoridades)

El segundo escenario se construye sobre la base de la opción anterior. La diferencia es que, en vez de continuar con el CPCCS, se crea una nueva entidad que se encargue del fomento a la participación ciudadana y a la lucha contra la corrupción. El gráfico 2 resume esta alternativa a fin de considerar sus beneficios y potenciales amenazas.

En primer lugar, es importante mencionar que la legitimidad del CPCCS se ha visto lastimada fruto del desgaste explicado en secciones previas. En esta línea, el contar con una

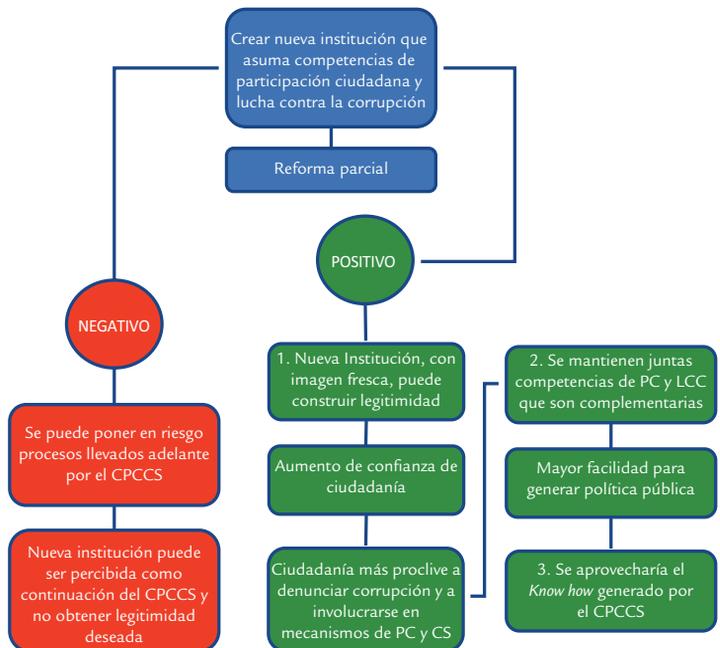
² Previo a las elecciones de 2021, Cedatos publicó un informe en el que se indicó que únicamente el 3 % de los encuestados creían en el legislativo.



nueva entidad que se perciba como representante real de la ciudadanía, con carácter técnico y que garantice los derechos de participación y contraloría social, puede resultar beneficioso. Este aumento de legitimidad puede aumentar la confianza de la ciudadanía, tanto en la entidad como en los procesos de lucha contra la corrupción. Como consecuencia, podría fortalecerse el involucramiento ciudadano en procesos de contraloría social y de denuncias de corrupción. Otro beneficio sería el mantener bajo una misma entidad a las dos competencias relacionadas con la auditoría social y que son complementarias, la contraloría social y la participación ciudadana. Por último, se podría aprovechar el conocimiento desarrollado por el CPCCS en estos ámbitos a fin de evaluar y, de ser el caso, reformular sus procesos.

Gráfico 2

Creación de nueva institución que reemplace al CPCCS (sin competencia de designar autoridades)



Fuente y elaboración: el autor.



Por otra parte, las amenazas que presenta este escenario es que, primero, se pueda poner en riesgo los procesos y el conocimiento desarrollados por el CPCCS si es que no se les da continuidad. Además, si esta nueva entidad no da muestras de resultados, podría ser percibida como una continuación del CPCCS y perder con rapidez la legitimidad que se busca en un inicio. Dado que esta opción no irá en detrimento de derechos adquiridos, podría darse mediante reforma parcial o referéndum.

c. Competencias y limitaciones

Cualquier opción que se elija deberá también buscar la eficiencia de los procesos iniciados por el CPCCS mediante la identificación de limitaciones de esta entidad y de la evaluación y reformulación de sus políticas. Por ello, y bajo el afán de fortalecer los mecanismos de auditoría social en el Ecuador y aprovechar el conocimiento adquirido por una institución innovadora como el CPCCS, es importante precisar sus principales competencias y limitaciones en la actualidad. La siguiente lista resume, a criterio del autor, cuáles son algunos de los puntos a mejorar en la institución o que deben ser considerados en la creación de una entidad alterna.

Tabla 1

Competencias importantes	Limitaciones
Luchar contra la corrupción	Falta de casos emblemáticos que prueben eficiencia de institución para luchar contra la corrupción.
Capacidad de investigar denuncias sobre actos de corrupción	Limitación de personal capacitado para investigar actos de corrupción.
	Imposibilidad de investigar actos de corrupción de oficio.
	Dilatación de procesos de investigación impide obtener resultados oportunos.
	Ciudadanía reacia a presentar denuncias de corrupción en entidad deslegitimada.



Se necesita tener una institución con la suficiente fuerza y legitimidad como para encausar las iniciativas ciudadanas para la lucha contra la corrupción, así como tener la credibilidad que incentive a los ciudadanos a presentar denuncias de actos de corrupción.

Competencias importantes	Limitaciones
Coadyuvar a la protección de denunciantes de corrupción	El CPCCS no cuenta con sistema propio de protección de testigos. El sistema es manejado solo por la Fiscalía General del Estado, por lo tanto regido bajo normativa propia.
Procesos de rendición de cuentas establecidos en el sector público	Los informes de rendición de cuentas de las instituciones públicas no son debidamente socializados y controlados.
Capacidad de promover y acompañar veedurías ciudadanas	Informes de veedurías ciudadanas revisadas a destiempo.
	Estandarización de procesos podría impedir tener mejores resultados.
	Falta de publicidad sobre buenas prácticas.
Capacidad de promover y acompañar iniciativas de participación ciudad	Imagen deslegitimada del CPCCS podría afectar interés ciudadano para participar.
	El CPCCS es vista como institución politizada, lo que repercute en niveles de involucramiento ciudadano.
	Falta de promoción de derechos de participación ciudadana.
Capacidad de investigar denuncias sobre actos que afecten a la participación ciudadana	En caso de vulneración de derechos de participación ciudadana, el CPCCS puede instar a otras instituciones públicas a evitar dicha vulneración. Sin embargo, no tiene la capacidad de sancionar a las mencionadas instituciones.
Capacidad de designar a los ciudadanos más idóneos para ocupar las máximas instancias de varias instituciones del Estado, incluyendo instituciones de control	Esta capacidad tiende a politizar al CPCCS de manera ineludible.
	Para cumplir con esta competencia, el CPCCS debe destinar recursos humanos para satisfacer necesidades, en detrimento de sus competencias relacionadas con la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana.



4. Recomendaciones de política

- El objetivo de este documento fue brindar opciones informadas y contextualizadas a los tomadores de decisiones sobre el futuro del CPCCS y, sobre todo, acerca de sus tres competencias principales: promoción de la participación ciudadana, lucha contra la corrupción y designación de autoridades. En este sentido, cabe hacer ciertas recomendaciones para ser consideradas.
- Se necesita tener una institución con la suficiente fuerza y legitimidad como para promover y encausar las iniciativas ciudadanas para la lucha contra la corrupción, así como tener la credibilidad que incentive a los ciudadanos a presentar denuncias de actos de corrupción. En este contexto, se identifica que el principal problema que gira alrededor del CPCCS se debe a su competencia de designación de autoridades. Por ello, el primer paso a resolver es hacia qué organismo debería ir esta competencia. Este artículo sugiere que este pase a la Asamblea Nacional, pero que se mantenga el proceso de concurso de méritos y oposición, mejorando la transparencia de los procesos, a fin de evitar que se den negociaciones que puedan ir en contra del interés público.
- Además, se sugiere la búsqueda de una nueva institución que absorba las competencias de participación ciudadana y contraloría social (competencias que son complementarias dentro de la auditoría social). Sin embargo, es importante aprovechar el conocimiento adquirido durante la existencia del CPCCS a fin de construir sobre lo existente. También se señala que para que la credibilidad de una institución mejore, deben empezar a presentarse resultados contundentes sobre su accionar según sus competencias. Para ello, se requiere generar o mejorar procesos que procuren promover la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción de manera más eficiente. Si bien no existe una institución gemela al CPCCS, la literatura recoge varios casos considerados como buenas prácticas de mecanismos de auditoría social que merecen un análisis más profundo y que podrán ser revisadas y discutidas a posterior.

Para que la credibilidad de una institución mejore deben presentarse resultados contundentes sobre su accionar. Para ello, se requiere depurar procesos que promuevan la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción con eficacia.



5. Referencias bibliográficas

- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Model. *European Law Journal* 13 (4, July), 447-68.
- El Comercio* (14/8/2019). Pleno de la Asamblea destituyó a Tuárez y tres consejeros del Cpcs. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-destitucion-tuarez-consejeros-cpcs.html>.
- ____ (13/10/2020). El presidente del CPCCS Christian Cruz fue destituido por la Asamblea Nacional. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/destitucion-presidente-cpcs-christian-cruz.html>
- Gerring, J., & Thacker, S. (2004). *Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism*. *British Journal of Political Science* 34, 295-330. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/S0007123404000067
- Kurer, O. (2015). Definitions of Corruption. In P. Heywood (Ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption*. London: Routledge. 30-41.
- Hidalgo, M. (2021). *Social Accountability Mechanisms and Controlling Corruption: the Case of Ecuador (2007-2016)* (Tesis doctoral, University College London).
- Malena, C. *et al.* (2004). Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice. *Social Development Paper No. 76*. Washington: The World Bank.
- Ortiz, S. (2008). Participación ciudadana: la Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C.(2002). Held to account: Experiences of social accountability in Latin America. *Journal of Human Development*, 209-230.



Primicias (28/4/2021). El Consejo de Participación, otra vez enfrenta la amenaza de desaparecer. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/consejo-participacion-nueva-amenaza-desaparecer/>

Radio La Calle (13/8/2020). La Asamblea de Litardo, la peor de la historia, según Cedatos. <https://radiolacalle.com/2-de-100-ecuatorianos-crea-asamblea-nacional/>

Vistazo (11/07/2019). Cedatos: 65% de ecuatorianos quiere eliminación del CPCCS. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/cedatos-de-ecuatorianos-quiere-eliminacion-del-cpccs-NB-VI143196>

Documentos legales

Constitución de la República del Ecuador, 2008

Constitución de la República del Ecuador, 1998

Ley de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC)

Políticas públicas más allá del discurso. Caso Chocó Andino: ruralidad regenerativa y transición ecológica

Daniela Balarezo Bustillos y Geraldina Guerra Garcés¹

1. Objetivos

- Mostrar un cuadro actualizado sobre la Mancomunidad del Chocó Andino (MCA).
- Ofrecer elementos que permitan mostrar la pertinencia de construir una gobernanza participativa de base amplia que responda a los desafíos del territorio y las necesidades de la población.
- Gestionar, a partir de lo anterior, la conservación del patrimonio natural del territorio, lo que incluye restauración con fines de producción sostenible y de conservación de los ecosistemas forestales e hídricos; manejo sostenible de la tierra; control y monitoreo de presiones y prevención de amenazas.
- Brindar herramientas para el monitoreo e investigación socioambiental mediante la gestión del ordenamiento y planificación de los centros poblados por medio de la regularización de la tenencia de la tierra; la gestión del agua; y la gestión de residuos sólidos.

2. Problematicación

En el escenario mundial, la preocupación por la presión e impacto de las actividades humanas hacia los elementos que sostienen la vida —agua, aire, suelo, biodiversidad— es cada vez mayor. La comunidad científica y grupos ecologistas han alertado la situación desde

¹ Consultoras de la Mancomunidad del Chocó Andino (MCA).



hace varias décadas. La declaración de la Cumbre de Río de Janeiro ya cuestionó el modelo de desarrollo cuya base es la combustión de fuentes fósiles, actividades industriales, agropecuarias a gran escala, entre otras. Este modelo ha conllevado a una liberación y acumulación de carbono en la atmósfera, lo que pone en riesgo el equilibrio de la naturaleza y la vida.

Existen marcos internacionales que demandan el compromiso internacional desde los Estados para garantizar políticas públicas sostenibles y resilientes con el ambiente y el bienestar de las personas, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030, el Acuerdo de París, el Convenio de Diversidad Biológica, la Nueva Agenda Urbana-Hábitat III, entre otros. En Ecuador, existe un marco nacional liderado por la Constitución de la República del Ecuador de 2008 que incluye principios ecológicos indiscutibles, más aún con el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, lo que es considerado como uno de los avances más importantes en materia ambiental no solo en Ecuador sino en todo el mundo.

Todo esto es importante, ya que Ecuador está en el listado de los diecisiete países megadiversos del mundo, pues alberga al 6 % de la biodiversidad global en apenas el 0,2 % del territorio mundial. Esta diversidad permite la creación de nichos ecológicos que son ocupados por un conjunto variado de organismos que se distribuyen en 91 ecosistemas terrestres, que albergan a cerca de 17 300 especies de plantas vasculares, de las cuales 4437 son endémicas. Además, se registran cerca de 416 especies de mamíferos, 1642 tipos de aves, 450 variedades de reptiles, 558 clases de anfibios, así como 951 especies de peces de agua dulce sustituir (Larrea *et al.*, 2015).

Pensar en acciones socio ambientales concretas, sobre todo en los territorios que presentan una alta concentración de biodiversidad, es una tarea pendiente para nuestra



sociedad. Esto es urgente porque a pesar de contar con estos marcos normativos y referenciales, no se logra que la política pública socioambiental se concrete en marcos programáticos ajustados a la realidad, sistémicos y duraderos en los territorios. Las amenazas al ambiente ponen en peligro a la biodiversidad de Ecuador, a sus bosques y a sus afluentes de agua, pues no hay un diálogo entre lo ambiental y lo “productivo”. El pretexto para concesionar territorios biodiversos a las grandes empresas extractivas es la creación de fuentes de empleo para la población, pero el costo real de esas grandes inversiones es la degradación ambiental, el aumento de las brechas sociales por la pérdida de medios de vida entre la población, la desigualdad y la violencia en el ámbito familiar. En definitiva, un ambiente degradado origina una serie de problemas sociales que afectan el bienestar de las personas, es decir, el buen vivir.

Frente a ello, una de las experiencias que ofrece una práctica efectiva para integrar una visión socioambiental y productiva regenerativa y de transición ecológica es la de la Mancomunidad del Chocó Andino del Noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito, cuyo territorio es parte de la reserva de biósfera del Chocó Andino de Pichincha, la séptima del país.² Se trata de una región única, ya que se encuentra entre dos sitios o puntos calientes de biodiversidad a escala mundial; la biorregión Tumbes-Chocó Magdalena y la biorregión de los Andes Tropicales. En ambas biorregiones existen bosques con muy alta biodiversidad, en las que el endemismo y las amenazas cobran importancia relevante frente a cualquier otra área del Ecuador y de la región.

El Chocó Andino incluye once ecosistemas distintos (Secretaría del Ambiente del Municipio de Distrito Metropolitano de Quito, 2011), que son el hogar, hábitat

2 La reserva de biósfera del Chocó Andino de Pichincha, declarada así por la Unesco en 2018, tiene una extensión de 286 805 hectáreas, representa el 30,31 % de la provincia de Pichincha e incluye el territorio de once parroquias rurales de tres cantones: Quito, San Miguel de Los Bancos y Pedro Vicente Maldonado.



En la actualidad existen más de 1000 especies de vertebrados terrestres y 3000 tipos de plantas vasculares, con cerca de 600 variedades de árboles, de las cuales el 40 % es endémico y el 80 % de especies se encuentra amenazado.

y refugio de especies de flora y fauna excepcionales. En la actualidad existen más de 1000 especies de vertebrados terrestres y 3000 tipos de plantas vasculares, con cerca de 600 variedades de árboles, de las cuales el 40 % es endémico —es decir que solo crecen ahí— y el 80 % de especies se encuentra amenazado. En cuanto a la diversidad biológica, los últimos estudios taxonómicos reportan 150 especies de mamíferos; 640 clases de aves; 90 variedades de reptiles y 120 tipos de anfibios, estos dos grupos con un porcentaje de especies amenazadas de más del 50 % (Freile, 2019). Algunas especies endémicas son exclusivas de la MCA (ranas de cristal, *Nymphargus lasgralarias* y la rana torrentera, *Hyloscirtus mashpi*). Hay 67 tipos de aves endémicas choconas; 20 clases de árboles endémicos, entre ellos, guabilla de monte (*Inga carinata*), limoncillo (*Siparuna multiflora*), matapalo (*Blakea rotundifolia*), cucharillo (*Magnolia mashpi*) y drago (*Croton floccosus*).

A pesar de ello, más del 22 % del territorio mancomunado se encuentra concesionado para minería metálica. Existen trece concesiones que ocupan un total de 17 867 hectáreas; y seis concesiones más se encuentran en trámite, con un total de 9899 hectáreas. Ninguna de las concesiones ha cumplido con las consultas ambientales previas e informadas.

a. Chocó Andino de Pichincha, una apuesta por el bienestar

La Mancomunidad de la Biorregión del Chocó Andino (MCA) del Noroccidente del Distrito Metropolitano de Quito se creó en 2014 como una institución pública que agrupa a seis gobiernos autónomos descentralizados parroquiales (Calacalí, Gualea, Nanegalito, Nanegal, Nono y Pacto). Está reconocida mediante Registro Oficial n.º 659, con el objetivo de lograr un territorio productivo sostenible y biodiverso en beneficio de las personas que lo habitan, priorizando el bienestar y el buen vivir. Este es un proceso



de vanguardia que integra los esfuerzos mundiales y nacionales para la concreción de los mandatos constitucionales en materia socioambiental.

Los objetivos de la MCA son: a) conservar el ambiente y preservar la biodiversidad; b) promover actividades agropecuarias en favor del ambiente; y c) promover el desarrollo mutuo de las parroquias mancomunadas, siempre en favor de la sostenibilidad y el bienestar integral de su población. La MCA articula el cumplimiento de las competencias institucionales de los diferentes niveles de gobierno, el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional en beneficio de las seis parroquias que la conforman, tomando en cuenta la conservación del entorno natural. Es así que entre el 2015 y 2020 la MCA, gracias al proceso de gobernanza ambiental participativa, ha logrado:

- Ser reconocido como el primer Bosque Modelo del Ecuador, miembro de la Red Latinoamericana de Bosques Modelo, con 68 000 hectáreas de bosques conservados.
- La regularización de la tenencia de la tierra para 103 fincas, con una extensión total de 9154 hectáreas, de las cuales 7377 corresponden a bosques.
- Incidencia en dos ordenanzas metropolitanas (127 y 137). Se ha consensuado con las instancias responsables en el Municipio de Quito la propuesta técnica del Plan Especial de la MCA, que define la zonificación y uso de suelo en el territorio, así como la transferencia con el Municipio de Quito para la cogestión de residuos sólidos.
- En 3076 hectáreas se han implementado prácticas resilientes a cambios sociales y ambientales para el manejo sostenible de la tierra.
- Existen acuerdos de conservación para 1205 hectáreas de bosque y se iniciaron procesos de restauración para cientos de hectáreas.
- Alrededor de 70 000 hectáreas son monitoreadas por medio de diferentes proyectos.



- Monitoreo de la calidad del agua en diecisiete ríos de cuatro cuencas de la MCA: Mashpi, Pachijal, Guaycuyacu y Chirapi por intermedio del Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (Condesan), entre los logros más importantes. Ganó el Premio Verde del Banco del Estado, por sus políticas ambientales integrales.

Debido a la pendiente del terreno, tipo de suelo y cantidad de nacientes ríos, quebradas y esteros, más del 60 % del territorio de la MCA tiene necesidad de protección, por lo que las expectativas y prioridades de conservación son altas. A pesar de ello, las amenazas contra el ambiente son latentes: la degradación y fragmentación de hábitats, el cambio climático, la extracción de madera, la cacería, la extracción no sostenible de recursos naturales, la contaminación del agua; y, en especial, la minería metálica, son algunos de los peligros a los que se enfrenta este territorio.

A pesar de todas estas amenazas al territorio, en la MCA se concentra una gran cantidad de acciones simultáneas, mecanismos e iniciativas de conservación: bosques protectores, áreas de conservación y uso sustentable, reservas privadas y una reserva geobotánica; todas con una importancia significativa para la protección del ambiente, pero también para garantizar medios de vida sustentables para la población. Las figuras de conservación son:



Tabla 1
Figuras de conservación en el territorio de la MCA

- 2 reservas del patrimonio de áreas naturales del Estado: Reserva Geobotánica Pulahua (1985) y Reserva Privada Bellavista (2019)
 - 8 bosques protectores:
 - Maquipucuna
 - Cuenca alta del río Guayllabamba sector 1
 - Cuenca alta del río Guayllabamba sector 2
 - Cuenca alta del río Guayllabamba sector 3
 - Mashpi
 - Pishashi
 - La Merced de Nono
 - BVP Flanco Oriental de Pichincha y Cinturón Verde de Quito
- 20 reservas privadas parte de la Corporación Nacional de Bosques Privados del Ecuador
- 4 áreas de conservación y uso sustentable (ACUS) declaradas por el Municipio del DMQ:
 - ACUS Mashpi Guaycuyacu Sahuangal (parroquia Pacto)
 - ACUS Sistema Hídrico y Arqueológico Pachijal (parroquia Nanegalito, Guala y Pacto)
 - ACUS Yunguilla (parroquia Calacalí)
 - ACUS Camino de los Yumbos (parroquia Nono y Nanegalito)
 - Tres áreas importantes para la conservación de las aves:
 - Maquipucuna-Río Guayllabamba (EC042)
 - Mashpi-Pachijal (EC108)
- Parte del área de Mindo en las estribaciones occidentales del volcán Pichincha
 - El territorio es parte del Corredor Ecológico del Oso Andino
 - El territorio de la MCA es parte de la Séptima Reserva de Biósfera del Chocó Andino de Pichincha

Fuente: Balarezo y Torres (2015); Balarezo y Guerra (2021). Elaboración: las autoras.

La presencia de estas figuras de conservación, con objetivos comunes y metas adecuadas para el manejo del territorio, es esencial para la biodiversidad y sus comunidades, pues la población depende de un ecosistema en buen funcionamiento para sostener la economía local. Toda esta experiencia demuestra, en la práctica, la voluntad de su población por proteger la biodiversidad y el ambiente; lo que se vincula con el compromiso de la MCA como institución pública por incentivar la producción regenerativa, resiliente y la transición ecológica; facilitar el ejercicio de derechos y fortalecer las identidades culturales hacia el desarrollo



integral de su población. Pero esto solo es posible con una vinculación sólida entre Estado, sociedad civil y sector privado, pues los tres sectores son actores fundamentales de los territorios. El espacio de la MCA busca agrupar todas estas iniciativas en favor del Chocó Andino.

De ahí que, en el territorio mancomunado, se viven experiencias para integrar lo económico, social y ambiental, ya que el buen vivir tiene que ver con el bienestar en su amplio sentido, y por lo tanto cualquier actividad económica debe mejorar o potenciar los medios de vida de las personas, en concordancia con su entorno natural. En el Chocó Andino de Pichincha las personas viven en el bosque y con el bosque. Es decir, una amplia gama de sus actividades productivas están vinculadas con la presencia de un ambiente sano y fuentes de agua limpias. A saber:

Producción agropecuaria

Al menos 105 productos agrícolas se obtienen, entre hortalizas, vegetales, tubérculos, raíces, frutas, hierbas aromáticas y condimentos.

La ganadería es el sistema de producción más expandido: casi 20 mil hectáreas. De ahí que se promueve la ganadería regenerativa, que integra elementos ecológicos para su producción. Los mismos criterios se aplican para la crianza de animales menores.

En las seis parroquias existen diferentes sistemas de producción, desde cultivos de ciclo corto hasta cultivos de ciclo largo (plátano, caña de azúcar, cítricos, frutales, palmito, café, cacao, entre otros).

Existen centros de procesamiento que agregan valor a los productos: lácteos, moliendas de panela y trapiches para destilación de alcohol, café, chocolate.



Servicios turísticos

En la actualidad suman más de 225 negocios y servicios dedicados al turismo de naturaleza, arqueológico, agroturismo y otros; todos vinculados a emprendimientos de tipo comunitario, público y privado. Así también existen productores de artesanías o manufacturas (Torres *et al.*, 2015).

Todas estas actividades están vinculadas al entorno natural del territorio y, tal como menciona el Plan del Buen Vivir, la nueva matriz productiva tiene —debe tener— “una relación respetuosa y solidaria entre economía, sociedad y naturaleza” (Senplades, 2017).

La tarea de integración de una mirada socioeconómica y ambiental para la ejecución de las políticas públicas en este territorio es ardua, pues el sector rural no tiene las ventajas de los presupuestos suficientes y eficientes que llegan a los centros urbanos. Al contrario, los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales bregan con mucha insistencia por la entrega de recursos que aseguren la puesta en marcha de esta visión integrada. Desde el 2020, a causa del covid-19, los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales del sector han disminuido cerca del 20 % de los valores asignados en 2019, tal disminución pone en riesgo la gobernanza mancomunada y la gestión efectiva en territorio.

3. Líneas de acción

a. Ruralidad regenerativa, un asunto de derechos humanos y de la naturaleza

Para la MCA, la apuesta inmediata es la gobernanza participativa de base amplia que responda a los desafíos del territorio y necesidades de la población. Solo así se logrará gestionar la conservación del patrimonio natural del territorio que incluye restauración para la conservación, seguridad hídrica, control de presiones y prevención de amenazas, junto con el monitoreo e investigación socioambiental.

Solo así se logrará gestionar la conservación del patrimonio natural del territorio que incluye restauración para la conservación, seguridad hídrica, control de presiones y prevención de amenazas, junto con el monitoreo e investigación socioambiental.



con el monitoreo e investigación socioambiental. Nada de esto será posible si no se gestiona el ordenamiento y planificación de los centros poblados mediante la regularización de la tenencia de la tierra, además de la gestión tanto del agua como de los residuos sólidos; todo esto, orientado al fomento productivo de la región, con la implementación de sistemas productivos sostenibles, regenerativos con cadenas cortas de comercialización, con un manejo sostenible de la tierra, con circuitos cortos de comercialización, con la promoción de una cultura forestal, junto con el fortalecimiento de cadenas de valor sostenibles y con el incentivo para un turismo regenerativo y resiliente.

A pesar de que la MCA es un ejemplo concreto de una política pública local rural integrada que vincula lo social con lo ambiental, tomando en cuenta la vocación de los medios de vida de su población, existen iniciativas nacionales que omiten y desconocen todos estos esfuerzos rurales para regenerar la vida y proteger la naturaleza, y que, aún más, ponen en alto riesgo las formas de vida y la existencia misma en este territorio: tal es el caso de las concesiones mineras. Esto se demuestra también con la última resolución de la Corte Constitucional (emitida el 23 de junio 2021) en la que se dictamina la improcedencia de la propuesta de consulta por iniciativa popular para prohibir la explotación minera en el Subsistema Metropolitano de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Metropolitano de Quito y en las parroquias que integran la MCA. ¿Por qué una política nacional omite la realidad local y desconoce todos los mecanismos de conservación? O, ¿por qué se restringe la participación ciudadana en un caso que destruirá sus medios de vida?

4. Recomendaciones de política pública

Es imposible concretar las políticas socioambientales si no existe una coherencia en el accionar de los diferentes tomadores de decisión en diversos niveles. Es imprescindible



que todas las políticas públicas incluyan una mirada para favorecer la dignidad humana y, por lo tanto, el bienestar (buen vivir) común. El derecho a la dignidad humana tiene que ver con las condiciones integrales que permiten a las personas acceder y ejercer a plenitud todos los derechos, en los que se incluye el derecho a un ambiente sano no solo de las personas individuales sino de las comunidades o colectivos (Título III, Cap. II, Constitución, 2008). Esto significaría que todos los planes o programas que se generen desde las diferentes instancias de gobierno deben auspiciar la igualdad y la equidad social en la diversidad, mejorar la calidad de vida de la población y garantizar los derechos de las personas y de la naturaleza.

Por eso, la Mancomunidad del Chocó Andino amplió su mirada hacia un componente social, pues no es posible una acción en favor del ambiente si es que las personas no han superado factores sociales que marcan su vida: violencia al interior de la familia, la falta de medios de vida, la pobreza, la falta de acceso a servicios básicos (educación, salud). Por eso, es relevante que las políticas públicas se construyan con una participación plena de la sociedad civil, de la población que habita en los territorios y que tienen sus propias formas de existir y de generar sus medios de vida. Las comunidades locales tienen mucho que decir y aportar para que una política pública pueda implementarse de forma satisfactoria, no es posible omitir la voz de quienes habitan los territorios. La participación ciudadana garantiza un accionar conjunto y, por tanto, una concreción de las políticas nacionales y locales.

Por eso, la MCA integra una visión ecosocial, es decir que no solo trata de gestionar el patrimonio natural con enfoque de paisaje y con gobernanza de base amplia, sino que intenta conectar todas las cuestiones del ambiente con la vida y la dignidad humana. Las personas son quienes interactúan con su entorno; son quienes pueden preservar el agua y los bosques como fuente natural indispensable para la vida; son quienes podrían ejecutar prácticas sostenibles,

La MCA integra una visión ecosocial, es decir que no solo trata de gestionar el patrimonio natural con enfoque de paisaje y con gobernanza de base amplia, sino que intenta conectar todas las cuestiones del ambiente con la vida y la dignidad humana.



resilientes y regenerativas para potenciar su economía; y son quienes pueden defender los territorios y prevenir los desastres ambientales.

Al 2030, la MCA será una institución de gobernanza ambiental participativa que ha logrado la conservación de bosques, de su biodiversidad y de las fuentes de agua, con un territorio sin actividades extractivas; con sistemas productivos y medios de vida regenerativos y resilientes; con identidades culturales propias que garantizan el buen vivir de toda la población.

5. Referencias bibliográficas

- Balarezo, D., y Torres, R. (2015). *Expediente del Bosque Modelo del Chocó Andino*. Quito: Programa Bosques Andinos y Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (Condesan).
- Balarezo, D., y Guerra, G. (2021). *Plan de Gestión Territorial Sustentable de la Mancomunidad del Chocó Andino al 2030*. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Freile, J. (2019). Patrimonio natural. En R. Torres y M. Peralvo *Dinámicas territoriales en el Chocó Andino del Distrito Metropolitano de Quito: estado actual, tendencias y estrategias para la conservación, restauración y uso sostenible*. Quito: Condesan, Programa Bosques Andinos, Secretaría del Ambiente del MDMQ y Fundación Imaymana.
- Larrea, C., Cuesta, F., López, A., Greene, N., Iturralde, P, y Maldonado, G. (eds.) (2015). *Propuesta de indicadores nacionales de biodiversidad: una contribución para el sistema nacional de monitoreo del patrimonio natural y para la evaluación del impacto de la implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción 2015-2020*. Quito: MAE, Condensan, GIZ, PNUD-FMAM y UASB.



- Secretaría del Ambiente del Municipio de Distrito Metropolitano de Quito (2011). *Memoria Técnica del Mapa de Cobertura Vegetal del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Secretaría de Ambiente.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una vida.
- Torres, R., y Peralvo, M. (2019). *Dinámicas territoriales en el Chocó Andino del Distrito Metropolitano de Quito: estado actual, tendencias y estrategias para la conservación, restauración y uso sostenible*. Quito: Condesan, Programa Bosques Andinos, Secretaría del Ambiente del MDMQ y Fundación Imaymana.
- Torres, R., EcoAndes, Bosques Andinos, Condesan e Imaymana (2015). *Plan de Gestión Territorial Sustentable*. Quito: Condesan.



La quinta entrega de *Mirada Pública* reúne propuestas técnicas para considerar posibles escenarios y anticipar potenciales combinaciones de circunstancias frente a necesidades puntuales de la población. El éxito para hacer propuestas que ensamblen la planificación con los sistemas de formulación y evaluación de las políticas públicas depende, en gran medida, de un adecuado enfoque prospectivo que ayude a anticipar escenarios y desarrolle la capacidad de adaptarse a circunstancias emergentes.

Estos diez artículos refuerzan la trayectoria de números anteriores y evidencian el empeño de la academia e investigadores independientes por compartir ideas y datos relevantes para ayudar a funcionarios en instancia de toma de decisiones. Cabe destacar el hecho de que es la primera vez que los documentos de las colaboradoras suman la mayoría de las propuestas de política, lo que es otro argumento a favor del trabajo del Instituto de Altos Estudios Nacionales por ofrecer alternativas informadas y diversas de política pública en beneficio de la sociedad civil y la gestión del Estado.

