



Políticas públicas prioritarias para el nuevo Gobierno



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Mirada Pública 4

Políticas públicas prioritarias para el nuevo Gobierno



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

300
I5974p

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la Universidad de Posgrados del Estado
Políticas públicas prioritarias para el nuevo Gobierno / Marcelo Drouet, Jorge Yépez,
Xavier Barragán, Fernando Barragán-Ochoa, Carla Vélez, César Marcillo Vaca, Iván
López Pinar, Mirian Fernández Quintana, Alejandra Román Salguero, Paúl Cisneros,
Alexander Espinoza, Wilson Vera Lasso, Roxana Arroyo, Alexandra Clavijo, Jorge
Benavides, Jhoel Escudero, María Fernanda Noboa, Elkin Velasteguí y Guido Andrés
Moncayo Vives.— 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2021
151 p.; 15 X 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-053-3

1. Política y gobierno 2. Corrupción política 3. Ética 4. Salud 5. Educación 6. Empleo
7. Políticas públicas 8. Fauna urbana 9. Recursos hídricos 10. Política económica
11. Dolarización 12. Violencia de género 13. Covid-19 (Sugerido) 14. Delincuencia-
Política gubernamental 15. Transparencia (Sugerido) 16. 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 Po Chun Lee

Editor: Bolívar Lucio Naranjo

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

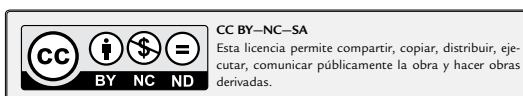
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Fotos: Adobe Stock

© IAEN, 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

Políticas públicas prioritarias para el nuevo Gobierno	9
--	---

La crisis educativa desde la pre hacia la pospandemia

Marcelo Drouet y Jorge Yépez

1. Objetivo	17
2. Problematicación.....	17
3. Lineamientos de acción	22
4. Propuestas de política.....	25
5. Referencias bibliográficas.....	27

Políticas para generar empleo en TIC para jóvenes en Ecuador

Xavier Barragán

1. Objetivo	29
2. Problematicación.....	29
3. Lineamientos de acción.....	32
4. Propuesta de política	35
5. Referencias bibliográficas.....	39

La planificación para el largo plazo: más allá de los cambios de Gobierno

Fernando Barragán-Ochoa y Carla Vélez

1. Objetivo	41
2. Problematicación.....	41
3. Lineamientos de acción.....	43
4. Propuestas de política	46
5. Referencias bibliográficas.....	48

Horizonte para la EPS ecuatoriana hacia 2025

César Marcillo Vaca

1. Objetivo	51
2. Problematicación.....	52
3. Líneas de acción y propuestas de política.....	58
4. Referencias bibliográficas.....	59

El cambio en la estructura económica de Ecuador

Iván López-Pinar

1. Objetivo	61
2. Problematicación.....	61
3. Políticas públicas.....	67
4. Conclusiones.....	70
5. Referencias bibliográficas.....	71

Sostenibilidad o reversibilidad de la dolarización: desafíos de la política económica

Wilson Vera Lasso

1. Objetivo	73
2. Problematicación.....	73
3. Líneas de acción y propuesta de políticas	78
4. Conclusiones	82
5. Referencias bibliográficas.....	82

Política pública para un manejo de fauna urbana

Mirian Fernández Quintana y Alejandra Román Salguero

1. Objetivo	85
2. Problematicación.....	85
3. Lineamientos de acción.....	88
4. Propuestas de política.....	91
5. Referencias bibliográficas.....	92

Prioridades para las políticas públicas de los recursos hídricos en Ecuador

Paúl Cisneros y Alexander Espinoza

1. Objetivo	93
2. Problematicación.....	93
3. Lineamientos de acción.....	95
4. Propuestas de política.....	97
5. Referencias bibliográficas.....	99

Violencia de género en Ecuador: prevención y reparación inmediata

Roxana Arroyo y Alexandra Clavijo

1. Objetivo	101
2. Problematicación	101
3. Lineamientos de acción	105
4. Propuestas de política	106
5. Referencias bibliográficas	109

Solidaridad y participación ciudadana para la vacunación universal contra el covid-19 en Ecuador

Jorge Benavides y Jhoel Escudero

1. Objetivo	113
2. Problematicación	113
3. Líneas de acción	116
4. Propuestas de política: viabilidad	120
5. Referencias bibliográficas	121

Interagencialidad entre instituciones del Estado: desafíos e implicaciones de la gobernabilidad de la seguridad integral en Ecuador

María Fernanda Noboa

1. Objetivo	123
2. Problematicación	123
3. Lineamientos de acción	126
4. Propuestas de políticas	128
5. Referencias bibliográficas	131

Política para la transparencia de las actividades de lobby en Ecuador

Elkin Velasteguí

1. Objetivo	133
2. Problematicación	134
3. Lineamientos de acción	136
4. Propuestas de política:	140
5. Referencias bibliográficas	142

Transparencia colectiva: política pública con enfoque conductual en el marco del gobierno abierto

Guido Andrés Moncayo Vives

1. Objetivo	143
2. Problematicación.....	143
3. Lineamientos de acción.....	147
4. Propuestas de política.....	148
5. Referencias bibliográficas.....	150

Prólogo

Políticas públicas prioritarias para el nuevo Gobierno

En Ecuador, el cambio de Gobierno abre un lapso de transición en el que los nuevos gobernantes deberán formular e implementar políticas públicas que permitan, entre otras cosas, la reactivación económica, acceso universal a salud y educación. Las conclusiones de la pandemia no son todavía evidentes, sin embargo, los ajustes a la administración y gestión del Estado no pueden dilatarse en el tiempo. El cuarto número publicado en el repositorio digital *Mirada Pública* pretende recoger problemáticas en torno a este tema y ofrecer soluciones aplicables en el mediano y largo plazos gracias a políticas públicas adecuadas.

El tema de esta convocatoria se discutió y definió mientras se llevaba a cabo la primera vuelta electoral; se examinaron, de modo general, las propuestas que hacían las diversas candidaturas y se llegó a dos hallazgos relevantes. El primero —y no es difícil de imaginar— las propuestas estaban marcadas por las ofertas de campaña, es decir, mensajes no siempre sustentables en todos los sentidos, que respondían más a la necesidad de posicionar una idea que pueda transmitirse a un público amplio y ganar apoyo en medio de la contienda electoral. En segundo lugar, se identificó que más allá del posicionamiento ideológico de cada candidatura existen problemas transversales, comunes y que se encontraban en la mayoría de las propuestas. El mecanismo para abordarlo podía diferir, pero ciertas necesidades, en especial en un contexto de pandemia, son ineludibles para el siguiente Gobierno en funciones, cualquiera sea su tienda política.

Quienes han colaborado en este número de *Mirada Pública* recogen, en sus propuestas, sugerencias de política para superar los problemas que causó el covid-19 en la educación y la salud, acentuar

mecanismos de planificación más allá de los cambios de Gobierno, reconocer la necesidad de replantear la economía desde otras actividades y hacia otros fines, uso y preservación de recursos, participación social y protección de derechos, así como potenciar la transparencia de la gestión pública. Ha sido nuestra convocatoria más prolija, con trece documentos de política pública que ofrecen ideas técnicas, herramientas concretas que tomadores de decisiones pueden encontrar muy útiles.

En nuestro primer artículo, *Crisis educativa: desde la pre hacia la pos pandemia*, de Marcelo Drouet y Jorge Yépez, reconoce que los problemas en el sistema de educación no son nuevos y lo que hizo la pandemia fue agravarlos. Preexistían problemas causados por la inequidad social y que se reflejaban en niveles de desempeño que, a su vez, reproducían el problema en la medida en que un pobre desempeño no permite acceder a oportunidades y espacios que permitan superar la inequidad. El objetivo de una adecuada política es definir niveles de riesgo de grupos familiares respecto del acceso y capacidad de aprovechamiento de la educación. La formulación de la política más adecuada precisa identificar las brechas y focalizar los esfuerzos en los espacios en los que son más pertinentes, dicho de otra manera: la política educativa debe favorecer a los hogares más vulnerables.

A continuación, *Políticas para generar empleo en TIC para jóvenes en Ecuador*, de Xavier Barragán, examina uno de los problemas capitales que afectó, de manera significativa, la educación en tiempo de pandemia: el acceso a tecnología y destrezas tecnológicas. El trabajo mencionado va más allá y plantea cómo el impulso y desarrollo de tecnologías puede consolidar las posibilidades de empleo de los jóvenes. Esta generación de “nativos digitales” sacará significativas ventajas de políticas públicas que aborden mejoras a la infraestructura, ampliación de capacitación adecuada, incremento y diversificación de la oferta de servicios, aplicaciones y contenido digital (SAC) y que ajusten o implementen un modelo de regulación que canalice estas iniciativas, lo que contemplaría coadyuvar la inversión mediante incentivos financieros.

La reproducción de la vida social y política, económica, junto con la construcción de programas de desarrollo y bienestar, sin que sea coincidencia, han estado marcados por los cambios de Gobierno, de régimen y sistema económico; lo anterior, lejos de ser solo razonable, ha impedido la construcción de una institucionalidad consistente, en el tiempo. Con *La planificación para el largo plazo: más allá de los cambios de gobierno*, Fernando Barragán-Ochoa y Carla Vélez, docentes de esta universidad, subrayan la necesidad de que el nuevo Gobierno inicie su gestión con la construcción de una planificación que permanezca. Proponen que la política pública permita una planificación que se sostenga en el tiempo, que pueda aplicarse en distintos niveles e involucre de manera participativa a todos los actores involucrados. Se trata de una propuesta que implica cambios tanto cognitivos como procedimentales que, de tomarse en cuenta, conllevarían a cambios positivos más allá del período de cuatro años.

César Marcillo se detiene en una problemática que, como se aludió más arriba, la pandemia del covid-19 contrastó con más claridad: otras formas de economía fundaron el (frágil) bienestar de la población y esta es preferible a las formas económicas de las corporaciones y el sistema financiero mundial. *Horizonte para la EPS ecuatoriana hacia 2025* provee sugerencias de política pública para apuntalar la economía popular y solidaria como un mecanismo que oriente a un consumo responsable ético, ecológico, solidario y circular. Este documento es una pertinente hoja de ruta que revisa las políticas que ya se han creado, su alcance, implicaciones y defectos; estos últimos, en general, porque se han tratado de políticas coyunturales. En este sentido, las propuestas concretas de política son, entre otras: modificar o crear normativas de manera que establecer cooperativas sea más sencillo; supervisar que los GAD promulguen y den seguimiento a ordenanzas que apoyen iniciativas de EPS; promover que los programas pertinentes, tanto del Gobierno Central como los GAD, que usen productos de soberanía alimentaria y recurran a la agroecología; con el concurso de la academia capacitar y acompañamiento técnico a las organizaciones de la EPS.

El cambio en la estructura económica de Ecuador perfila con acierto las circunstancias actuales de la economía del Ecuador, sus falencias y

potencialidades. Iván López-Pinar, docente externo del Instituto de Análisis Industrial y Financiero de la Universidad Complutense de Madrid, propone estrategias progresivas, es decir, que aprovechen el escenario de exportación de materias primas, pero que consideren incrementos de volumen, incorporación de otros procesos y de tecnología que beneficien a la microempresa. Este tipo de iniciativas solo se puede consolidar si se simplifican los trámites burocráticos y el sector público deviene un actor clave que apalanque la inversión, para lo que un marco legal eficiente, estable y atractivo es el primer paso. El autor sugiere que sectores tecnológicos, estarían interesados en establecer sus centros de producción en el país, debido a la ventaja que supone el esquema de dolarización, el cual disminuye el riesgo cambiario de manera significativa y la consiguiente posible pérdida de valor de las inversiones de las empresas por devaluación.

El un sentido similar, *Sostenibilidad o reversibilidad de la dolarización: desafíos de la política económica*, hace eco de una discusión, al mismo tiempo presente y sigilosa, sobre el futuro de este esquema monetario. Wilson Vera revisa la dolarización de manera retrospectiva y también prospectiva, en tanto que subraya sus ventajas, como que se evita la pérdida de poder adquisitivo de la moneda, además de las desventajas, como la pobre competitividad frente a Estados emisores de su propia moneda. La propuesta es interesante porque relocaliza la problemática: el asunto no es fortalecer la dolarización por sí misma, sino la economía en general, solo una economía saludable sostendrá la dolarización. Las opciones de política son variadas, se propone, por ejemplo, priorizar crédito e inversión con un énfasis que favorezca no solo a empresas sino a consumidores medios que podrán hacer progresos gracias a la disponibilidad de capital a tasas de interés convenientes. De modo paralelo, la inversión en infraestructura, la generación de empleo, de preferencia en la esfera privada, y el fortalecimiento de la educación en todo nivel, aportarían también a mantener las ventajas de la dolarización y atenuar sus inconvenientes.

El artículo de Mirian Fernández y Alejandra Román refiere a un problema que tiene manifestaciones de consideración en ámbitos de salud pública y preservación del medioambiente. *Política pública para un manejo de fauna urbana* evidencia que la presencia de animales

domésticos en espacios urbanos tiene causas y soluciones que se pueden identificar y aplicar mediante políticas concretas. Dotar a los dueños de los animales del conocimiento apropiado, crear las condiciones para que estos sopesen deberes y responsabilidades, conseguir que los Gobiernos locales tengan las herramientas para seguir la aplicación de medidas de prevención y correctivas. En áreas naturales protegidas el problema es que animales como los perros ferales amenazan la subsistencia de la fauna local. En este caso, la política pública debe articular con otras instituciones para monitorear manadas y establecer planes de intervención para controlar y reducir esa población. Este artículo tiene el mérito de plantear políticas que velen por el bienestar de las personas y también el derecho de los animales. Algunas sugerencias de política son la creación de sistemas de atención veterinaria pública, capacitación para fortalecer nociones de control sanitario y tenencia responsable y reforzar las atribuciones de los Gobiernos locales.

El siguiente artículo acierta al anclar la política pública con la macropolítica de los ODS. No todas las propuestas de los candidatos recogían el tema medioambiental, cuando quizá este sea el elemento que pese de manera más determinante sobre el bienestar de la población global en el corto y mediano plazos. *Prioridades para las políticas públicas de los recursos hídricos en Ecuador*, de Paúl Cisneros y Alexander Espinoza, brinda alternativas para elevar la prioridad de la política pública y así garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento. Las políticas sectoriales necesitan de otros insumos para abordar, en la medida que se requiere, este problema. No es suficiente promulgar políticas que se centren en la provisión; es preciso racionalizar el tratamiento de aguas residuales, reducir la contaminación de fuentes de agua, normar el uso para la agricultura y la ganadería. Este documento subraya que el fin de una política adecuada no solo es la expansión de la cobertura del acceso, sino que el acceso sea equitativo y sustentable desde lo económico y lo ambiental.

La decana Alexandra Clavijo y la profesora Roxana Arroyo, ambas de la Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN, hacen una revisión clara y detallada de otro problema agravado, durante la

pandemia. *Violencia de género en Ecuador: prevención y reparación inmediata* propone integrar el enfoque de derechos humanos, interseccional y la perspectiva de género, en la medida en que un enfoque que aglutine esos elementos facultará al Estado a tomar decisiones que prevengan la violencia, la erradiquen y contemple la reparación integral de las víctimas. Este documento, aparte de mostrar un diagnóstico breve pero completo de esta problemática, señala que reactivar y fortalecer el sistema de protección contra la violencia por razones de género es imprescindible para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. Lo anterior implica ajustar la normativa; asegurar que la ley se cumpla; establecer mecanismos para que las mujeres accedan a información, asistencia, protección; encuentren canales para denunciar hechos violentos; crear las condiciones para que las mujeres puedan acceder a salud, educación y empleo. Otros dos elementos son también importantes: se debe velar por que las mujeres migrantes puedan gozar de los mismos derechos y, por último, que el femicidio sea codificado y abordado de manera específica para que el Estado asuma responsabilidades puntuales en el monitoreo y procesamiento de los casos.

Solidaridad y participación ciudadana para la vacunación universal contra el covid-19 en Ecuador, del vicerrector del IAEN, Jhoel Escudero, y el decano de la Escuela de Derechos y Justicia, Jorge Benavides, abordan una problemática vigente y cuya solución es apremiante. Es un asunto fundamental de política pública que todos los habitantes tengan acceso a la vacuna; solo la inmunización universal de la población y el marco jurídico combinado con la participación ciudadana, el diálogo público y el principio de solidaridad de la economía social permitirían alcanzar este objetivo. En términos concretos de política se requiere de un plan integral de vacunación, que debe resultar de un proceso participativo que contemple la creación un fondo económico solidario para la compra de vacunas. Este plan necesitará garantizar la disponibilidad y el acceso, es decir, que existan suficientes dosis para toda la población y que las vacunas puedan ser distribuidas en todo el territorio; asimismo, es preciso que los resultados de la inmunización se registren y evalúen para crear precedentes valiosos y que la administración pueda anticipar la posibilidad de otra pandemia.

Interagencialidad entre instituciones del Estado: desafíos de la gobernabilidad de la seguridad integral, de la decana de la Escuela de Prospectiva Estratégica, María Fernanda Noboa, propone estrategias para que la Administración pública no vuelva a ser tomada desprevenida en caso de un evento que comprometa el bienestar de la población. Un tipo de bienestar universal que dependa de instituciones que puedan responder sin desestabilizarse, se alcanzaría gracias a mecanismos como el intercambio de información, flujos oportunos, la planificación, organización, capacitación y diseño de protocolos transversales entre instituciones y que involucren a actores diversos. De manera concreta, las políticas que suscitarían esas líneas de acción son el desarrollo de gabinetes sectoriales, el uso de lenguajes e información comunes, susceptibles de emplearse de forma estratégica en una escala amplia.

Política para la transparencia de las actividades de lobby en Ecuador, de Elkin Velasteguí, tiene, de alguna manera, una entrada menos convencional porque reconoce que los espacios de cabildeo, es decir, las discusiones entre grupos o individuos con intereses específicos y el Gobierno, no pueden excluirse de la práctica política convencional. El *lobby* es un matiz de la negociación entre lo privado y lo público y es preciso que existan parámetros que sean convenientes para cada interlocutor y que no perjudiquen a la ciudadanía; se trata, entonces, de proponer las políticas más adecuadas para gestionar intereses y diluir los fines particulares en el interés general. La propuesta de este texto es contar con una normativa que permita normar el *lobby* mediante un registro: conocer quién hace *lobby*, si hay razones que lo justifiquen e impedir que personas no registradas tengan acceso a espacios de negociación. Estas discusiones serán públicas, tanto en su trámite como en sus resultados y, además, los participantes gozarán de igualdad en el trato, de manera que los actores que puedan comprometer o invertir más recursos no tengan facilidades respecto de otros que no disponen de los mismos insumos.

Por último, Guido Moncayo, candidato doctoral en Administración Pública por la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), revisa de manera crítica, aspectos reiterativos de la conducta de una parte de la población, de la sociedad civil y la política. El autor propone que

es insuficiente que la corrupción se posicione en medios o se membrete a individuos específicos, porque es un problema ya conocido y porque abordar un caso particular no elimina formas más generalizadas de corrupción. Una política eficaz, de acuerdo con el autor, debe abordar la circunstancia, es decir, ensayar un acercamiento de amplio espectro que identifique comportamientos reiterativos que son parte de la cultura de la población y pueden llevar a actos de corrupción. Según este artículo, la forma de hacerlo sería iniciativas de gobierno abierto para transparentar la gestión pública (diseño, ejecución, gastos); que el sistema de educación aborde el tema y que los estudiantes se sensibilicen frente a este y lo entiendan; que se generen normativas específicas a partir de las leyes orgánicas existentes.

El cuarto número de *Mirada Pública* ha sido el esfuerzo más nutrido e informado desde que el IAEN propuso crear un repositorio de políticas que sea aprovechado por los tomadores de decisiones. Hemos recibido trece aportes valiosos, no solo de investigadores y docentes de nuestra universidad, sino también de colegas de otros centros de estudio y, de manera particular, nos anima que personas en la función pública y las organizaciones no gubernamentales hayan recogido y sistematizado experiencias para hacer propuestas. Esta publicación es otro paso hacia la construcción del nuevo IAEN, un laboratorio de ideas para la mejora permanente de la gestión del Estado.

Fernando López Parra
Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales

La crisis educativa desde la pre hacia la pospandemia

Marcelo Drouet y Jorge Yépez¹

1. Objetivo

- Formular políticas públicas que permitan definir niveles de riesgo de grupos familiares respecto del acceso y capacidad de aprovechamiento de la educación.
- Conocer qué otros aspectos deben fortalecer la educación, más allá de la pandemia y conociendo condiciones preexistentes, de forma transversal.

2. Problematicación

a. Contexto

El mundo ha enfrentado una profunda crisis económica y social a causa de la pandemia del covid-19 y el sector educativo ha sido uno de los más afectados. Ningún país disponía de planes de contingencia que limitaran los efectos negativos de la pandemia sobre sus sistemas educativos y lo más común fue el cierre de las escuelas. Esta medida en materia educativa tuvo resultados sociales desiguales y en especial las familias vulnerables son las más afectadas, pues sus hijos pueden presentar rezagos de aprendizaje o incluso llegar a abandonar el sistema educativo.

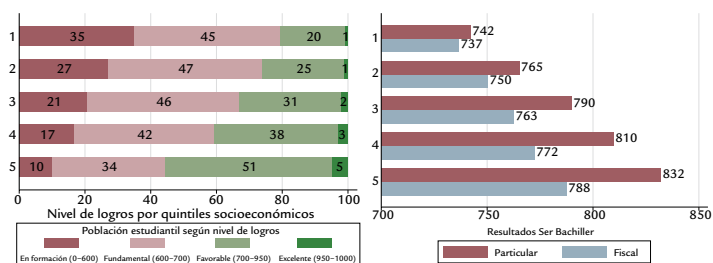
¹ Marcelo Drouet es consultor en economía de la educación y Jorge Yépez es docente de la Escuela de Economía Pública y Sectores Estratégicos del IAEN.



La relación desempeño-inequidad se evidencia al comparar a las instituciones educativas privadas con las públicas, pues estas últimas tienen rendimientos inferiores en todos los niveles socioeconómicos.

Ecuador, al igual que los demás países de Latinoamérica, presenta altos niveles de desigualdad.² Esta característica se acentúa en el sector educativo en el cual, para el período lectivo 2018-2019, los resultados en la prueba Ser Bachiller muestran que tan solo el 20 % de los estudiantes que forman parte del quintil socioeconómico más pobre (1) llegó a niveles de aprendizaje favorable (entre 700 y 950 puntos); mientras que para el quintil más rico (5) esta cifra casi se triplica (gráfico 1a). Esta relación desempeño-inequidad es aún más evidente al comparar las instituciones privadas con las públicas, a saber, que estas últimas tienen rendimientos inferiores, de forma considerable, en todos los niveles socioeconómicos (gráfico 1b).

Gráfico 1
Resultados Ser Bachiller 2018-2019



Niveles de logros por quintiles socioeconómicos, examen Ser Bachiller 2018-2019.

Resultados por tipo de financiamiento y quintiles socioeconómicos, examen Ser Bachiller 2018-2019.

Fuente: Base de Datos Ser Bachiller 2018-2019 (Ineval). Elaborado por: autores (2021).

En niveles educativos inferiores el panorama es similar. Según los logros en lectura del examen Terce³ para el año 2015, el 38 % de los estudiantes del cuarto año de educación

2 Esto se evidencia con el índice de Gini, el cual en el año 2018 se encontró alrededor de 0,45 para Ecuador y 0,46 para el promedio latinoamericano, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (Badehog).

3 El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Terce) es una iniciativa del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece), en conjunto con sus países miembros de la región. El marco referencial



general básica llega tan solo al nivel de desempeño 1, que agrupa las tareas más fáciles; en tanto, solo un 10 % alcanza el nivel de desempeño 4, el más alto. Esta relación se acrecienta para el caso del desempeño en matemáticas, en las que el porcentaje de estudiantes con nivel de logro 1 fue el 48 %, en comparación al 4,5 % que alcanzaron el mayor nivel.

Las brechas de aprendizaje evidenciadas pueden profundizarse debido a la crisis económica y educativa que ha enfrentado el sistema ecuatoriano durante la pandemia. Las familias con mayores niveles educativos y mayores ingresos tienen mejores oportunidades de manejar los desafíos educativos presentes en el actual contexto de emergencia sanitaria. Es más probable que estas familias cuenten con el soporte y los recursos tecnológicos necesarios para que sus hijos puedan estudiar desde casa. Entre tanto, las familias con menores ingresos y de alta vulnerabilidad social pueden presentar mayores rezagos de aprendizaje por falta de acceso a recursos tecnológicos y de una guía escolar apoyada por la familia en circunstancias de educación a distancia y escuelas cerradas.

Es prioritario que los tomadores de decisiones del nuevo Gobierno ecuatoriano garanticen que “todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad”, como lo establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Para ello, las políticas educativas deben centrarse en acortar las brechas en los aprendizajes, objetivo que antes de la pandemia ya era prioritario.

Si bien es muy pronto para conocer los impactos negativos sobre la problemática expuesta, es evidente que el cierre temporal de escuelas y el paso abrupto desde la modalidad presencial a la en línea traerá a corto plazo una reducción en los aprendizajes que, a largo plazo, se puede traducir en una reducción en los niveles de acumulación de

de las pruebas lo constituyen los currículos de los países participantes. Para más información ver Unesco/Orealc (2015).



capital humano y, en consecuencia, ahondar una desaceleración en el crecimiento económico. Asimismo, se presume que el cierre de escuelas y la difícil situación económica de las familias vulnerables provocará un incremento en la deserción escolar, por lo que las políticas educativas también deben enfocarse en promover la retención de los estudiantes y buscar mecanismos de retorno al sistema educativo de los estudiantes desiertos.

b. Características

Con la finalidad de dar continuidad al proceso educativo, la política educativa en Ecuador se ha orientado al desarrollo de un modelo de educación a distancia que implica uno de semipresencialidad.⁴ Los hogares con mayores recursos necesarios para aportar en la construcción de aprendizajes dentro de estos modelos educativos han podido guiar de mejor manera a sus hijos durante la pandemia. Es posible clasificar a los estudiantes en características como acceso a internet en el hogar y apoyo familiar en el proceso educativo, con el objetivo de aproximar el margen de riesgo asociado al distanciamiento social, replicando lo realizado por De Hoyos (2020) en México, con la base Ser Bachiller 2018-2019.⁵

Hogares con acceso a internet y padres con un grado de escolaridad adecuado⁶ y disponibilidad de tiempo⁷ presentan bajo riesgo, pues los estudiantes cuentan con

Los hogares con mayores recursos necesarios para aportar en la construcción de aprendizajes dentro de estos modelos educativos han podido guiar de mejor manera a sus hijos durante la pandemia.

- 4 Modelos de educación dispuesto en el Plan Educativo covid- 19 dispuesto por el Ministerio de Educación.
- 5 Si bien el examen Ser Bachiller se limita a la población de tercero de bachillerato, es una buena aproximación a los datos poblacionales al ser la única base a escala censal en el país.
- 6 Definimos hogares con padres con escolaridad suficiente, en los que el padre o madre tienen por lo menos bachillerato como grado educativo más alto completado.
- 7 Definimos hogares con padres con disponibilidad de tiempo a los hogares en los que el jefe del hogar no tiene como trabajo ocupaciones elementales (limpiadores, trabajo doméstico, peones, ayudantes de preparación de alimentos, vendedores ambulantes), no se encuentra desocupado, o en los que el estudiante no se encuentra trabajando.

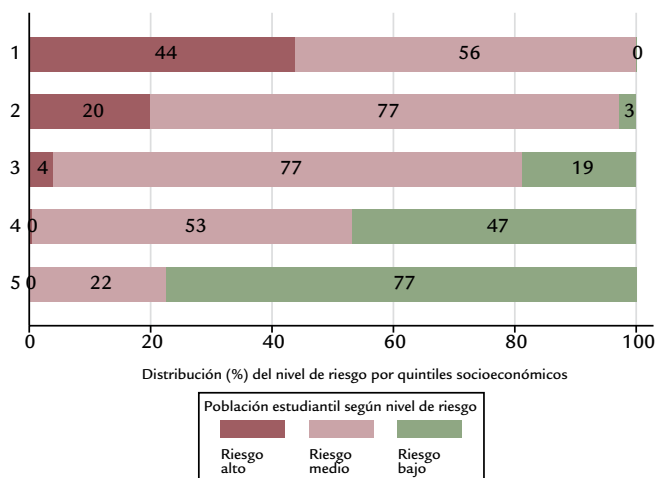


recursos tecnológicos necesarios y con apoyo de sus padres para acompañarlos en la modalidad educativa a distancia. También se tendrían hogares sin acceso a internet, con padres con baja escolaridad y poca disponibilidad de tiempo, lo que implica un alto riesgo frente a la continuidad del proceso de aprendizaje para los estudiantes. Entre estos extremos, se encuentran los hogares con acceso a internet, pero con padres sin escolaridad suficiente o sin disponibilidad de tiempo, u hogares sin acceso a internet, pero con padres con suficiente escolaridad o tiempo.

Cuadro 1
Grupos de riesgo

		Padres con suficiente escolaridad y disponibilidad de tiempo	
Acceso a internet en casa		Sí	No
	Sí	Riesgo bajo 29 %	Riesgo medio 30,1 %
	No	Riesgo medio 27,2 %	Riesgo alto 13,7 %

Gráfico 2
Grupos de riesgo



Fuente: Base de Datos Ser Bachiller 2018-2019 (Ineval). Elaborado por: autores (2021).



Para el caso ecuatoriano, cerca del 29 % de estudiantes en 3.º de bachillerato contaba con las condiciones necesarias para continuar con un proceso de aprendizaje adecuado en el hogar, el 14 % se encontraba en condiciones de alto riesgo y el 57 % estaba en riesgo medio. Sin embargo, también se identificaron grupos poblacionales vulnerables, de forma significativa. En el quintil más pobre, la totalidad de estudiantes se encuentra en hogares de riesgo alto (44 %) o medio (56 %).

3. Lineamientos de acción

Una vez que los estudiantes regresen a las aulas, la prioridad será la recuperación de los aprendizajes. Para ello, los desafíos que la comunidad educativa enfrentó durante la época de distanciamiento social ofrecen una oportunidad para integrar la enseñanza con la información y la tecnología.

El Ministerio de Educación (Mineduc) y el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval) deben planificar la evaluación de aprendizajes de los estudiantes después de la pandemia del covid-19, ya que no será posible recuperar los aprendizajes si no conocemos en qué nivel se encuentran los estudiantes. Se podría planificar entonces un diagnóstico a ejecutarse a la par con la reapertura de las escuelas. Es determinante contar con esta información, pues permitiría: i) identificar las brechas de aprendizaje de los estudiantes; y ii) focalizar la ejecución de programas de aprendizaje acelerado (ALP, por sus siglas en inglés Accelerated Learning Programmes), dirigido a los maestros, de manera que estos programas puedan tener objetivos claros y adecuados (World Bank, 2020).

Los programas de aprendizaje acelerado se centran en completar el aprendizaje en un período de tiempo más corto. En la actualidad, existen muchas experiencias alrededor del mundo, sobre todo en países en vías de desarrollo, de los que se puede considerar algunas políticas educativas



como la adaptación del currículo, capacitación docente en técnicas de aprendizaje acelerado, la separación de estudiantes de una misma cohorte en diferentes aulas de menor tamaño y según los niveles de aprendizajes de los estudiantes, el empleo de facilitadores de la comunidad que pueden participar como maestros auxiliares, la participación de mentores con mayor experiencia para asesorar a grupos de docentes, etc. (Castro, Glewwe, & Montero, 2019; Longden, 2013).

De forma adicional, el uso de las evaluaciones estandarizadas, como instrumento para la elaboración de planes de mejora, ha mostrado resultados importantes en otros países.⁸ Para ello es necesario alinear los resultados de los ítems evaluados de las pruebas estandarizadas con las competencias que busca desarrollar en los estudiantes el currículo (gráfico 3), con el objetivo de medir los resultados de cada cohorte-aula, para luego proceder a la elaboración de un plan de mejora adaptado a las necesidades de los estudiantes. Por ejemplo, si las preguntas relacionadas con la identificación de elementos implícitos en un texto generaron resultados bajos en los estudiantes de una cohorte-aula específica, los docentes de dichos estudiantes pueden generar un plan de mejora que refuerce el aprendizaje de estos contenidos curriculares.

Los programas de aprendizaje acelerado y planes de mejora atacan las brechas de los aprendizajes mediante el enfoque de la enseñanza a nivel aula; no obstante, existen también herramientas tecnológicas complementarias que se centran en las brechas a nivel individual⁹. Durante el cierre de escuelas, el sistema educativo ecuatoriano ha

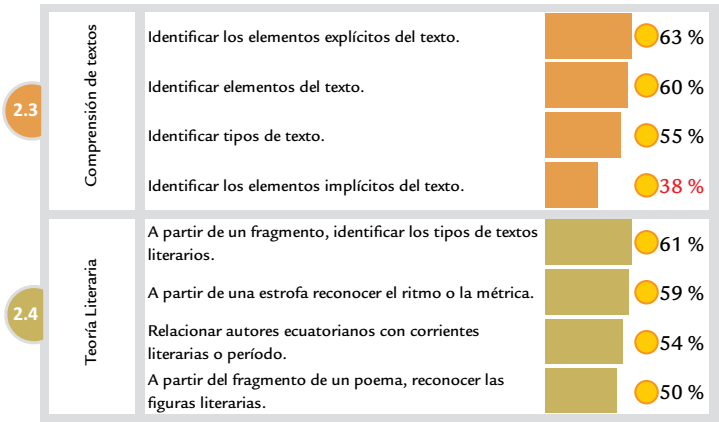
8 Ver: De Hoyos, Ganimian, & Holland (2017); De Hoyos, García-Moreno, & Patrinos (2017); Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay (2018).

9 Existen plataformas de aprendizaje con sistemas de inteligencia artificial que evalúan al progreso del alumno, proporcionando retroalimentación individualizada. Estas herramientas han tenido mucho éxito en países desarrollados y en países en vías de desarrollo, como India (Muralidharan, Singh, & Ganimian, 2016).



fomentado el uso de herramientas de aprendizaje remoto. Es fundamental que los modelos de educación a distancia¹⁰ sean sostenibles en el tiempo, por lo que los programas de instrucción asistidos por tecnologías pueden facilitar el desarrollo del proceso educativo.

Gráfico 3
Diagnostico por ítem



Fuente: definiciones operacionales Ser Estudiante. Elaborador por: autores (2021).

El fortalecimiento de la profesionalización y capacitación docente es fundamental para que las estrategias antes descritas sean viables. En este sentido, los docentes deben ser capacitados para evaluar los retrasos en los aprendizajes y también para implementar de manera efectiva los programas de aprendizaje acelerado, los planes de mejora o para el uso de tecnologías para la educación complementarias. Los sistemas educativos deben garantizar que los docentes tengan acceso a herramientas y recursos adecuados, incluso formas efectivas de comunicar información y brindar apoyo a estudiantes y padres. Es necesario que los docentes se capaciten en la utilización de evaluaciones para

¹⁰ Internet, televisión y radio.



ayudar a sus estudiantes a compensar los retrasos en el aprendizaje. Adaptar la enseñanza a las necesidades de los alumnos es sin lugar a dudas un reto (World Bank, 2020).

La identificación de los rezagos educativos en el actual escenario redirecciona los objetivos de enseñanza curricular, buscando focalizar los aprendizajes de los dominios más representativos del currículo. Con esto, los docentes tienen la gran responsabilidad de centrarse en contenidos curriculares fundamentales para el desarrollo de destrezas de lectura y lógica, sobre todo para los estudiantes en edades tempranas. En Ecuador, casi la mitad de estudiantes de cuarto año de educación general básica no superan el nivel más bajo de desempeño en lectura y matemáticas, por lo que los maestros pueden afinar sus objetivos curriculares y centrarse en hitos claves para el aprendizaje como la interacción docente-alumno (Crúz-Aguayo, Fuertes, & Schodt, 2019).

4. Propuestas de política

Uno de los principales retos para el manejo de la política educativa pospandemia consiste en conocer con precisión las condiciones en las que los estudiantes regresan de forma progresiva a las escuelas, cuando estas se abran de manera paulatina. Es por esto que será predominante la aplicación de una evaluación diagnóstica del sistema educativo, según los subniveles de educación básica elemental (4.º de EGB), básica media (7.º de EGB) y básica superior (10.º EGB). Con esto serán identificadas las brechas de aprendizaje que los estudiantes tienen frente a lo dispuesto por el currículo educativo nacional.

Mediante la identificación de las brechas de aprendizaje, es importante efectuar un trabajo coordinado con la comunidad educativa, que permita focalizar y fortalecer la enseñanza de los dominios más representativos del currículo educativo y transversales a las demás áreas del conocimiento, como matemáticas y lectoescritura. Es importante

Es importante efectuar un trabajo coordinado con la comunidad educativa que permita fortalecer la enseñanza de los dominios más representativos del currículo educativo y transversales a otras áreas del conocimiento.



contar con estrategias relacionadas con la ejecución de programas de aprendizaje acelerados y planes de mejora, pues a partir de estos procedimientos se establecen acciones direccionadas a una mejor organización de las escuelas y a un mejor diseño de la planificación curricular que ataque sobre todo a la deficiencia de aprendizajes en las áreas más importantes del currículo. En este contexto, la capacitación y formación continua de los docentes se transforma en una acción prioritaria, dada su trascendental importancia en el manejo y éxito de los modelos educativos a distancia y semipresenciales, por ahora, planteados por la autoridad educativa nacional.

El uso de recursos tecnológicos se ha transformado en una necesidad básica en el actual contexto de pandemia. Por medio de las tecnologías de la educación se han construido herramientas que han permitido mantener un contacto permanente entre estudiantes y docentes para la continuidad de los aprendizajes, sin embargo, también se ha evidenciado que las poblaciones más vulnerables carecen de un acceso eficiente a estos recursos. En la misma línea, la tecnología permite tener un manejo adecuado de los recursos de la información y bases de datos para efectuar un seguimiento sobre la continuidad educativa de los estudiantes, tanto en matrícula como en aprendizajes. Es por esto por lo que la política educativa debe guiar una adecuada inversión para favorecer a los hogares vulnerables que tienen acceso limitado a los recursos tecnológicos y fortalecer también los sistemas de información para crear estrategias de seguimiento a los estudiantes que tienen probabilidades de abandono del sistema, para de esta manera canalizar acciones que eviten o limiten el abandono escolar.



5. Referencias bibliográficas

- Castro, J., Glewwe, P., & Montero, R. (2019). Work With What You've Got: Improving Teachers' Pedagogical Skills at Scale in Rural Peru. *Working Papers* (N.º 158). Peruvian Economic Association. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/apc/wpaper/158.html>
- Crúz-Aguayo, Y., Fuertes, N., & Schodt, S. (2019). *Classroom Quality and Teacher Characteristics in Ecuador | Publications* (N.º Nota Técnica Nro. IDB-TN-01755). Inter-American Development Bank. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/english/document/Classroom_Quality_and_Teacher_characteristics_in_Ecuador_en.pdf
- De Hoyos, R. (2020). *Mitigando el impacto del COVID-19 sobre los aprendizajes. Xaber nota de política* N.º 1. Recuperado de www.xaber.org.mx/db_assets/Xaber_NP1_COVID_FINAL.pdf
- De Hoyos, R., Ganimian, A., & Holland, P. (2017). Teaching with the test: Experimental evidence on diagnostic feedback and capacity building for public schools in Argentina. *Policy Research Working Paper Series* (N.º 8261). The World Bank. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/8261.html>
- De Hoyos, R., García-Moreno, V., & Patrinos, H. (2017). The impact of an accountability intervention with diagnostic feedback: Evidence from Mexico. *Economics of Education Review*, 58, 123-140.
- Longden, K. (2013). *Accelerated Learning Programmes: What can we learn from them about curriculum reform? Education in Crisis and Conflict Network* (Documento Informativo N.º 2014/ED/EFA/MRT/ PI/1). EFA Global Monitoring Report, 14. Recuperado de <https://www.eccnetwork.net/resources/accelerated-learning-programmes-what-can-we-learn-them-about-curriculum-reform>



- Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay (2018). *Estrategia de Difusión de los Resultados de las Pruebas Estandarizadas del Snepe 2015 a las Instituciones Educativas* [Text/HTML]. Paraguay. Recuperado de <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/455581546877854275/Estrategia-de-Difusion-de-los-Resultados-de-las-Pruebas-Estandarizadas-del-Snepe-2015-a-las-Instituciones-Educativas>
- Muralidharan, K., Singh, A., & Ganimian, A. J. (2016). Disrupting Education? Experimental Evidence on Technology-Aided Instruction in India (n.º w22923). *National Bureau of Economic Research*. <https://doi.org/10.3386/w22923>
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Unesco]/Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [Orealc] (2015). *Informe de resultados TERCE Tercer estudio regional comparativo y explicativo*. (Cuadernillo N.º 2. Logros de aprendizaje.). Santiago Chile.
- World Bank (2020). *Covid-19: Impacto en la educación y respuesta de política pública*. Washington D. C. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33696>

Políticas para generar empleo en TIC para jóvenes en Ecuador

Xavier Barragán¹

1. Objetivo

- Mostrar la problemática y la incidencia de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el sector social y económico del país.
- Evidenciar brechas digitales y laborales de nuestra realidad para dibujar una hoja de ruta y un plan de acción para tomadores de decisiones.
- Proponer mecanismos para involucrar al sector de las TIC, la academia y la sociedad para potenciar el uso de tecnologías como medio de desarrollo socioeconómico.

2. Problematicación

Las tecnologías de información y comunicación (TIC) han ganado relevancia por su capacidad de transformar las relaciones fundamentales entre el Gobierno, los ciudadanos, las empresas y otros grupos de interés a escala global. La noción de gobierno electrónico o e-gobierno (Gil-García & Luna-Reyes, 2007) da cuenta del espectro de las TIC en el ámbito de la gestión pública. Sin embargo, el acceso a tecnologías aún no es homogéneo y conlleva brechas sociales y digitales. Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, 2020), las zonas rurales enfrentan brechas de conectividad y de acceso a internet que se agravaron por la crisis de la pandemia del covid-19. En este contexto, dentro de los países menos adelantados (PMA), el 17 % de la población rural vive en zonas sin cobertura móvil, el

¹ Xavier Barragán es docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN.



La noción de gobierno electrónico da cuenta del espectro de las TIC en el ámbito de la gestión pública. Sin embargo, el acceso a tecnologías no es homogéneo y conlleva brechas sociales y digitales.

19 % está cubierta por una red 2G y la cobertura alcanza el (38 %) (*Ibid.*); mientras que el 72 % de los hogares de zonas urbanas en el mundo tiene acceso doméstico a internet.

En el caso de Ecuador (INEC, 2020), las brechas en el acceso a recursos tecnológicos y a servicios, aplicaciones y contenidos digitales se presentan debido a que solo el 45,5 % de hogares tiene acceso a internet, la cobertura rural es del 21,6 %, la proporción de personas que utiliza teléfonos inteligentes es del 76,8 % y el analfabetismo digital² alcanza el 11,4 % (*Ibid.*). Además, el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de la ONU (United Nations, 2018), que mide cada dos años, de forma cuantitativa, a los sitios web gubernamentales, las infraestructuras de telecomunicaciones y la dotación de recursos humanos, estableció que Ecuador ocupa el puesto 84 de 193 con un puntaje promedio de EGDÍ = 0,6129. Por último, el Índice Doing Business 2020 del Banco Mundial, que analiza la regulación que fomenta la eficiencia y respalda la libertad de hacer negocios, establece que Ecuador ocupa el puesto 129 de 190 países evaluados (World Bank, 2020).

a. Problemática

Falta de un ecosistema digital nacional (EDN) que cree oportunidades de empleo y trabajo para los jóvenes en el sector productivo de las TIC en Ecuador.

b. Causas

- a. Insuficiente infraestructura de alta capacidad.
 - Bajo nivel de redes de acceso a internet individual o comunitario, sobre todo en zonas rurales.

² Se considera analfabeta digital a una persona (entre los quince y cuarenta y nueve años) en el momento en que cumple de forma simultánea tres características: 1) no tiene celular activado; 2) en los últimos doce meses no ha utilizado computadora; y 3) no ha utilizado internet.



- Mínimas campañas de entrega de terminal de usuario (computador, portátil, teléfono inteligente, televisión interactiva, etc.), que permita el acceso a la red de internet.
 - Precios altos y poco asequibles planes de internet para los más desfavorecidos.
- b. Insuficiente desarrollo humano-alfabetismo digital.
- No existen planes de formación básica gratuito en el uso de los terminales, programas de ofimática, manejo de correo electrónico y redes sociales.
 - No existen planes de formación digital avanzado para jóvenes.
- c. Insuficiente oferta-demanda de servicios, aplicaciones y contenido digital (SAC).
- No existe plataforma de gobierno electrónico orientada a desarrollar servicios de la Administración pública central y local, información y comunicación, pagos y transacciones económicas y participación para un control social de la gestión.
 - Ausencia de plataforma de gobierno electrónico destinada a crear aplicaciones de e-trabajo, e-salud, e-educación, entre otras, que involucre a los jóvenes.
 - Carencia de plataforma de gobierno electrónico concebida para masificar el acceso de toda la población, con la finalidad de utilizar los SAC del Gobierno local o central.
- d. Débil regulación e institucionalidad.
- Débil marco regulatorio que facilite el desarrollo de un ecosistema digital.
 - Poca actividad de las entidades de la política pública digital (Mintel, CNT y Arcotel).

El país carece de un ecosistema digital nacional (EDN) que cree oportunidades de empleo y trabajo para los jóvenes en el sector productivo de las TIC en Ecuador.



c. Efectos

Insuficiente acceso a internet	50 % de los hogares del país sin acceso
Baja cobertura de SAC ³	Apenas en 21,6 % hogares rurales
Analfabetismo digital	11,5 %
Porcentaje de personas sin acceso a internet (por medio del teléfono inteligente)	23 %
Bajo aporte al PIB por parte del sector TIC	En promedio 3,5 %

De manera particular, los jóvenes (de quince a treinta años, 27,4 % de la población total y 47,8 % de la PEA) sufren las consecuencias de la falta de política pública digital que fomente el trabajo.

3. Lineamientos de acción

El sector tecnológico ecuatoriano estaría experimentando un crecimiento importante en cifras, número de empresas, productos, servicios y aplicaciones digitales (DATTA, 2019). Esta es la razón para fijar la mirada en este sector como la fuente de nuevos emprendimientos, de nuevos puestos de trabajo, sobre todo para los jóvenes comprendidos en edades de quince a treinta años, las denominadas generaciones de centeniales y mileniales; es decir, individuos que nacieron y crecieron dentro de un ecosistema digital. No se excluye, no obstante, otros ciudadanos con experticia y habilidad en el uso y aprovechamiento de las TIC.

Es por esto por lo que se debe aprovechar y fomentar el crecimiento del ecosistema digital nacional (EDN), para promover la oferta y demanda de servicios, aplicaciones y contenido digital, como uno de los principales componentes del EDN. En este sentido, podemos definir a un ecosistema digital como un espacio físico o virtual, constituido por

3 Servicios, Aplicaciones y Contenido Digital (SAC).



todo el contexto de las tecnologías de información y comunicación que originan a la nueva economía digital. El EDN engloba funciones, servicios, aplicaciones y contenido digital, así como configuraciones y nuevas plataformas basadas en tecnología, cuyo principal objetivo es la hiperconectividad, la interoperabilidad y la convergencia de capacidades. Para crear oportunidades de empleo y trabajo para los jóvenes en el sector productivo de las TIC, se debe plantear una política pública digital basada en un programa de trabajo juvenil en las TIC que verifique la disponibilidad por parte del Estado en la provisión de:

- i. Infraestructura de alta capacidad de transmisión:
 - Provisión de acceso a internet individual o comunitario, mediante redes fijas o móviles con suficiente cobertura de datos en todo el país.
 - Entrega de terminales a la sociedad o de puntos de acceso comunitarios (infocentros) en todo el país.
 - Planes de internet con precios asequibles y asimétricos en función de las capacidades económicas de los distintos conglomerados sociales.
- ii. Desarrollo humano, alfabetismo digital:
 - Planes de formación básica en el uso de los terminales, programas de ofimática, manejo de correo electrónico y redes sociales. Abierto al público, con costos subsidiados o gratuitos y llevados a cabo por las instituciones públicas de formación media y superior del país.
 - Plan de formación digital avanzado para jóvenes que participen de esta política pública.
- iii. Oferta y demanda de SAC:
Oferta:
 - Promocionar mediante la plataforma de gobierno electrónico servicios de la Administración pública central y local, con información y comunicación, pagos y transacciones económicas y participación para un control social de la gestión.



- Promocionar el desarrollo de aplicaciones de e-trabajo, e-salud, e-educación, entre otras; en la plataforma de gobierno electrónico.

Demanda:

- Promocionar por todos los canales de comunicación los SAC disponibles para la sociedad.
- Masificar el acceso a la plataforma de toda la población con la finalidad de utilizar los SAC del gobierno electrónico.

iv. Regulación e institucionalidad:

- Establecer un marco regulatorio que facilite el desarrollo de un ecosistema digital y aliente a la inversión privada en la implementación de los planes, proyectos y programas TIC que incentiven el uso y aprovechamiento de estas.
- Establecer una unidad adscrita a la Presidencia de la República para que, alejada de las actividades propias del Mintel, CNT y Arcotel, se coordine e implemente esta política pública, utilizando el inventario de infraestructura de telecomunicaciones nacional existente, para que luego de ser implementada y puesta en operación, sea administrada por unidades propias adscritas al Mintel.

En este orden de ideas, se puede contribuir con el desarrollo de SAC digitales para empresas públicas y privadas (pequeñas, medianas y grandes) que establezcan mejoras en los productos o servicios; el lanzamiento de nuevos productos o servicios al mercado nacional e internacional; mejoras en los procesos productivos con el uso de analítica de datos, implementación de sistemas web para emprendimientos, artesanos y demás empresas, introducción de cambios en el modelo de negocio e implementación de nuevas plataformas de *hardware* o de *software*; el desarrollo de campañas de cotrabajo y empresas emergentes, entre otras.



Con el advenimiento de la industria y la economía digital, se abren oportunidades de desarrollo y demanda de recursos humano; sin embargo, el porcentaje de jóvenes que se integran en este sector económico es muy bajo. La proporción de jóvenes en carreras técnicas y universitarias frente a las demás carreras es aún incipiente, comparado con la demanda del mercado nacional e internacional. Porcentajes mucho menores se encuentran en el momento en que se analiza el emprendimiento de jóvenes como dueños o gerentes de empresas de SAC basadas en el uso de las TIC.

De manera adicional, en Ecuador el sector económico de base digital está aún en su fase de inicio, con muy buena proyección y fuerte crecimiento. Sin embargo, las oportunidades están sobre todo en las grandes ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, entre otras, y se enfoca al empleo de profesionales tecnológicos, de manera especial. Por esta razón, el programa TIC propone crear condiciones y oportunidades para integrar a toda la juventud ecuatoriana en esta importante industria, desde un enfoque de compartición de recursos y la creación de un EDN que facilite el uso y aprovechamiento de las TIC para el desarrollo de SAC digitales para empresas públicas y privadas nacionales e internacionales.

4. Propuesta de política

La política pública laboral digital para jóvenes, basada en el uso y aprovechamiento de las TIC, depende, en primer lugar, de cómo el Estado atienda los cuatro pilares del ecosistema digital nacional. En segundo lugar, de la potenciación de este para especializar y certificar a la juventud participante del programa TIC con competencias para fortalecer el desarrollo del sector TIC con la provisión de SAC a las entidades, y empresas públicas y privadas del país en general.

En este contexto, el Gobierno de turno debe abordar en los primeros cien días temas como la construcción de la agenda, en la que se dimensione el alcance de la creación



del EDN que permita desarrollar SAC para diferentes soluciones y necesidades básicas insatisfechas de la población, como salud, empleo, educación, servicios públicos, trámites, participación ciudadana, transparencia, entre otras. En este caso, este documento solo propone abordar el tema de empleo (existiendo la posibilidad de ampliar a más temáticas) y, dentro de este, promocionar al grupo de jóvenes comprendidos entre los quince y treinta años, por medio del uso y aprovechamiento de las TIC para fomentar el desarrollo del sector TIC.

a. Propuestas específicas

- Consolidar la infraestructura de alta capacidad para el acceso a internet, mediante el aumento de cobertura de las redes de individual o comunitario, sobre todo en zonas rurales.
- Implementar campañas sociales de entrega de terminal de usuario (computador, portátil, teléfono inteligente, televisión interactiva, etc.), que permita el acceso a internet. Establecer planes con precios asequibles.
- Mejorar el nivel de desarrollo humano y superar el analfabetismo digital mediante planes de formación básica gratuito en el uso de los terminales, programas de ofimática, manejo de correo electrónico y redes sociales.
- Implementar planes de formación digital avanzado para jóvenes. Los institutos de educación media y superior podrían involucrarse en el proceso de identificación y enrolar jóvenes que tengan interés en certificarse en cursos avanzados de programación, analítica, ciberseguridad, mercadotecnia digital, base de datos. Los jóvenes estarían en capacidad de desarrollar servicios, aplicaciones y contenido digital en temas de comunicación, educación, aprendizaje, trámites en línea, comercio electrónico, entretenimiento, lanzamiento de nuevos productos o servicios al mercado nacional e internacional; mejoras de procesos productivos con el uso de analítica de datos, implementación de sistemas web para emprendimientos y artesanos.

Superar el analfabetismo digital mediante planes de formación básica gratuito en el uso de los terminales, programas de ofimática, manejo de correo electrónico y redes sociales.



- Aumentar la oferta y demanda de servicios, aplicaciones y contenido digital (SAC), con actividades orientadas a masificar su oferta. El mecanismo puede ser una plataforma de gobierno electrónico destinada a desarrollar servicios de la Administración pública central y local, información y comunicación, pagos y transacciones económicas, participación y control social de la gestión. La implementación y ejecución de una política pública digital se beneficiaría de la creación de una nueva unidad de gobierno adscrita a la Presidencia de la República. El Ministerio de Economía y Finanzas participaría en la identificación de las fuentes de financiamiento.
- Desarrollar aplicaciones de e-trabajo, e-salud, e-educación que involucren a jóvenes.
- Mejorar la regulación e institucionalidad del sector TIC para disponer de marco regulatorio que facilite el desarrollo de un ecosistema digital. Una adecuada institucionalidad agilizaría la implementación de las políticas públicas digitales y aumentaría las actividades de las entidades de la política pública digital (Mintel, CNT, y Arcotel).

Se sugiere que la formulación de esta política pública se complemente con información específica y a detalle, con precisión de las líneas base reales que permitan establecer metas claras puntuales, plantear hipótesis, fuentes de verificación e indicadores.

b. Financiamiento

Es relevante mencionar que el artículo 92 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones⁴ establece que “las y los prestadores de servicios de telecomunicaciones, excepto los de radiodifusión, pagarán una contribución del 1 % de los ingresos totales facturados y percibidos. Dicho aporte deberá ser realizado trimestralmente, dentro de los quince días siguientes a la terminación de cada trimestre de cada año calendario y la recaudación la realizará la Agencia de Regulación y Control

⁴ Registro Oficial Suplemento 439 de 18/2/2015.



de las Telecomunicaciones”. En este sentido, al disponer de una participación de las empresas de telecomunicaciones del 62,7 % de la facturación del sector TIC, cada año se estimaría que se podría disponer de al menos 38 millones de dólares que, con facilidad, pueden asegurar la sostenibilidad de esta política pública digital. De modo paralelo, existen los organismos multilaterales, como el BID y la CAF, que disponen de créditos frescos con bajos intereses, años de gracia y mejores condiciones que facilitan a los países de la región el financiamiento de estas iniciativas.

c. Grupos de interés

Se recomienda iniciar de esta política en las zonas rurales del país. Según el INEC, la población joven, es decir entre quince y veintinueve años, alcanza un total estimado de 1,5 millones en áreas rurales y 2,7 millones en espacios urbanos. Estos valores corresponden al 9,15 % y 16,46 % de la población total, de forma respectiva (Estévez, 2017).

La población rural debe ser atendida con infraestructura de alta capacidad para el acceso a internet. Se podría ampliar la infraestructura de infocentros comunitarios para garantizar el acceso gratuito a internet. En la actualidad, según el Mintel (2016), los infocentros suman 727 a escala nacional; de los cuales 603 corresponden a parroquias rurales y 124 a parroquias urbanas. Se percibe una necesidad urgente de 772 nuevos infocentros para cubrir a las 1240 parroquias rurales y 359 parroquias urbanas del país. Esta iniciativa, con facilidad, podría ejecutarse, de existir decisión política, en los primeros cien días del próximo Gobierno.



5. Referencias bibliográficas

- DATTA Business innovation (2019). Ranking TIC. Recuperado de data.com.ec: <https://datta.com.ec/articulo/ranking-tic-2019-el-sector-tic-ecuatoriano-demuestra-dinamismo-pese-a-la-situacion-economica>
- Estévez, A. (2017). Jóvenes Rurales en Ecuador. Grupos de Diálogo Rural, una estrategia de incidencia. Serie documento de trabajo N.º 224. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Programa Jóvenes Rurales y territorio: Una estrategia de diálogo de políticas. Santiago Chile: Rimisp.
- Gil-García, J., & Luna-Reyes, L. (2007). Modelo multidimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal/Unión Europea.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2020). Tecnologías de la información y comunicación-TIC. Resumen 2019. Recuperado de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/tecnologias-de-la-informacion-y-comunicacion-tic/>
- International Telecommunication Union [ITU] (2020). Informe de medición del desarrollo digital: hechos y cifras del 2020. Recuperado de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/facts/default.aspx>
- Ministerio de Telecomunicaciones [Mintel] (2016). Plan nacional de telecomunicaciones y tecnologías de información del Ecuador 2016-2021. Recuperado de <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2016/08/Plan-de-Telecomunicaciones-y-TI..pdf>
- United Nations (2018). Gearing E-Government To Support Transformation Towards Sustainable And Resilient Societies. New York: United Nations E-Government Surveys.
- World Bank (2020). Doing Business 2020. Washington D. C.: International Bank for Reconstruction and Development.

La planificación para el largo plazo: más allá de los cambios de Gobierno

Fernando Barragán-Ochoa y Carla Vélez¹

1. Objetivo

- Subrayar la necesidad de que el nuevo Gobierno inicie su gestión con la construcción de una planificación de largo plazo.

2. Problematicación

El cambio de Gobierno significa un quiebre en la gestión pública que resulta del reacomodo del juego de fuerzas políticas, las concordancias o discrepancias de las políticas aplicadas por los Gobiernos saliente y entrante. En las últimas décadas, se ha subrayado la necesidad de contar con una planificación de largo plazo que sobrepase las temporalidades políticas y que permita la construcción de una visión futura del país (Morea, 2020).

La pluritemporalidad, en conjunto con la multiescalaridad, intersectorialidad y la evaluación y seguimiento, son considerados los principales retos de la planificación en la actualidad. Con relación a la pluritemporalidad, se destaca la necesidad de conjugar la diversidad de tiempos y plazos en los que se debe construir la gestión pública: para los políticos los plazos corresponde con los tiempos electorales; para los técnicos las temporalidades pueden estar sujetas a la maduración de los procesos a su cargo; para los ciudadanos se vincula con la urgencia de sus necesidades (Máttar *et al.*, 2017, p. 51). A estas temporalidades se debe añadir los grandes desafíos de

¹ Fernando Barragán-Ochoa es docente de la Escuela de Prospectiva Estratégica del IAEN y Carla Vélez, ingeniera geógrafa y máster en desarrollo de territorial rural.



La pluritemporalidad, en conjunto con la multiescalaridad, intersectorialidad y la evaluación y seguimiento, son considerados los principales retos de la planificación en la actualidad.

la humanidad, como el cambio climático o el colapso de la biodiversidad, los que con claridad se expresan y requieren plazos diferentes a los de los políticos (Borquéz, 2017).

En Latinoamérica, durante los últimos años, se registraron importantes esfuerzos por crear y diseñar estrategias de largo plazo por parte de algunos Estados, mediante la generación e incorporación de unidades y métodos prospectivos en la planificación pública, lo que ha propiciado un mayor interés en este ámbito y la creación de centros académicos dedicados al análisis prospectivo (Ramos *et al.*, 2019). La prospectiva en la región ha sido muy influenciada por la escuela francesa, sustentada en los postulados de Godet, aunque también son destacables modelos propios desarrollados en países como Brasil, Argentina y Colombia (Medina, 2020).

Si bien en Ecuador se han realizado diversos ejercicios sectoriales de planificación para el largo plazo, hasta la actualidad no se ha podido implementar un ejercicio a escala nacional con este objetivo. La ex Senplades, hoy Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”, desde el año 2014 ha desarrollado ejercicios de planificación de largo plazo, los cuales propiciaron la sensibilización de los equipos técnicos respecto de la importancia de la planificación de futuro, al tiempo que permitieron el desarrollo de capacidades técnicas en este ámbito. También es destacable el avance normativo que supuso en el año 2010 la promulgación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Esta normativa subraya el rol de las políticas de largo plazo, las que se implementan mediante el Plan Nacional de Desarrollo, el cual “articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir” (COPFP, artículo 34).



3. Lineamientos de acción

Respecto a los lineamientos de acción interesa subrayar, en un primer momento, la importancia de la planificación de largo plazo para el desarrollo y el cambio estructural. Sin embargo, el desafío no es solo cognitivo, sino también procedimental (Poli, 2018); en este sentido, en un segundo momento, se subraya el rol de las metodologías como camino hacia la construcción de la planificación para el largo plazo. Por último, en un tercer momento, se destaca el rol de los enfoques multisectorial, territorial, participativo y abierto en la consecución de los objetivos y metas de largo plazo.

a. Importancia de la planificación para el largo plazo

En Ecuador y en la región ha predominado una visión cortoplacista de la gestión pública, centrada en la idea de que gobernar implica atender coyunturas, solucionar crisis o resolver problemas urgentes (Villagómez *et al.*, 2019). Sin embargo, la transición de modelos de desarrollo, las megatendencias globales, el vertiginoso avance de la tecnología y el impacto global de la pandemia del covid-19, ponen en evidencia la importancia de la definición de estrategias de largo plazo que contribuyan de manera efectiva a la resolución de las problemáticas estructurales que aquejan a países como Ecuador (Buheji & Ahmed, 2020).

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas, bajo el principio de “No dejar a nadie atrás” plantea una serie de desafíos globales cuya resolución solo será posible mediante la definición proyectos nacionales de largo plazo. En efecto, desafíos como la garantía universal de derechos, la erradicación de la pobreza y la desigualdad solo pueden ser enfrentados si se sobrepasan visiones cortoplacistas y se brinda un gran impulso a las acciones coordinadas en el marco de un gran pacto social.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de la República (CRE) establece como deber primordial del Estado



“planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (CRE, 2008, art. 3, numeral 5). A su vez, señala que el “Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución” (CRE, 2008, art. 275).

En ese marco, la planificación de largo plazo se convierte en una condición vital para enfrentar los grandes desafíos presentes y futuros. Es necesaria la definición de políticas de largo aliento por encima de las coyunturas políticas, para lo cual se requiere la construcción de acuerdos de corresponsabilidad entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía. En este sentido, los procesos y marcos metodológicos para la construcción de la planificación son tan importantes como los resultados obtenidos.

Es necesaria la definición de políticas de largo aliento por encima de las coyunturas políticas, para ello se requiere de acuerdos de corresponsabilidad entre los sectores público, privado y la ciudadanía.

b. Metodología para la construcción de una planificación para el largo plazo

Si bien existe una diversidad de metodologías para la construcción de la planificación para el largo plazo, se pueden señalar grandes fases o momentos esenciales en su construcción:

1. Identificación de actores que participarán en el proceso,
2. Diagnóstico estratégico,
3. Priorización de temáticas (variables clave),
4. Construcción de escenarios con enfoque territorial,
5. Definición de objetivos, metas nacionales de largo plazo y acciones estratégicas,
6. Establecimiento de mecanismos para su implementación,
7. Monitoreo, seguimiento y evaluación,
8. Retroalimentación y mejora continua.



Es importante mencionar que un ejercicio de largo plazo nacional debe construirse con una visión holística, que permita la armonización de los diferentes ámbitos que comprende la planificación nacional y que se sustente sobre los principios de igualdad, erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible (Ordóñez & Corrales, 2020). En este marco se subrayan los enfoques multisectorial, territorial, participativo y abierto en la consecución de los objetivos y metas de largo plazo.

c. Transversalización de enfoques en la planificación para el largo plazo

Se subraya el rol de la intersectorialidad, de lo territorial, de lo participativo y de un enfoque abierto a los cambios e imprevistos. La intersectorialidad se refiere al desafío de sobrepasar los límites contruidos, de manera artificial, entre sectores, lo que no permite una mirada integral de la sociedad. Diversos ejercicios prospectivos se han enfocado en la dinámica de determinados sectores sin incluir los vínculos entre ellos. En las últimas décadas, los enfoques territoriales han empezado a tener una mayor notoriedad en la construcción de la planificación estatal y las políticas públicas, sobre todo mediante los procesos de desarrollo regional y ordenamiento territorial (Carrión *et al.*, 2019). El trabajo de campo o “bajar al territorio”, como se ha denominado en los últimos años, implica un compromiso con la participación ciudadana de los actores territoriales (Baccino, 2017).

La prospectiva y la planificación para el largo plazo no puede ser construida sin los actores territoriales, quienes son el motor de los cambios y las dinámicas sociales (Gumuchian *et al.*, 2003). Estos actores tienen visiones, intereses, percepciones y representaciones tanto de sus problemáticas como de sus visiones futuras, las que repercuten en la toma de decisiones y en las acciones concretas que transforman los territorios. La construcción de una planificación para el largo plazo necesita expresarse como un

Es fundamental que la prospectiva y la planificación para el largo plazo estén transversalizadas de tal manera que las funciones del Estado organicen sus acciones a partir de una visión común de futuro.



compromiso de acción colectiva, lo que otorga legitimidad y garantiza su aplicación (Glückler *et al.*, 2019).

Por último, es importante destacar los modelos de planificación para el largo plazo expresados como una continuidad, lo que implica procesos cíclicos más que fases secuenciales (Ortegón, 2020). Esto va de la mano con el monitoreo constante de las variables clave para la evaluación y retroalimentación de la planificación, así como el monitoreo de eventos y procesos emergentes, que se pueden expresar como oportunidades, como nuevos mercados, o amenazas, como el covid-19. Los factores de cambio y las posibles sorpresas estratégicas deben estar integradas en los procesos de planificación para el largo plazo.

4. Propuestas de política

En función de los lineamientos establecidos con antelación, en esta sección se mencionan diversas propuestas de política pública concretas que pueden ser consideradas por el próximo Gobierno para su gestión en los primeros cien días de gobierno, en aras de la institucionalización de la planificación de largo plazo:

- ***Construcción de un ejercicio prospectivo con un horizonte temporal anclado en el mediano y largo plazo***

Un nuevo Gobierno, revestido de legitimidad democrática, estará en la capacidad de promover la construcción de un ejercicio prospectivo de largo plazo. Para esto se deberá movilizar a la ciudadanía y técnicos expertos en planificación, quienes, mediante procesos participativos, construyan un proyecto común de futuro que marque la ruta para la gestión pública en el largo plazo, más allá de las coyunturas políticas.



- ***Definición de lineamientos para la construcción de ejercicios de largo plazo dirigido a las instituciones del Gobierno Central***

Si bien diversas instituciones del Ejecutivo han mostrado en los últimos años un interés creciente por una planificación de largo plazo, se observa que la ausencia de herramientas conceptuales y metodológicas puede constituir una barrera para llevar a cabo este tipo de iniciativas. En este contexto es fundamental que el Gobierno Central, ejerciendo su rol de rectoría de los procesos de planificación, emita lineamientos que propicien y asesoren estos procesos.

- ***Impulso a la planificación para el largo plazo en el Estado***

Es necesario que la prospectiva y la planificación para el largo plazo esté transversalizada en todo el Estado; es decir, que todas las funciones del Estado organicen sus acciones a partir de una visión común de futuro. El Gobierno, por intermedio de sus instituciones públicas, deberá promover la importancia de la planificación para el largo plazo, así como dotar de insumos metodológicos para que todas las instituciones puedan alinear su planificación a una visión nacional de largo plazo.

- ***Impulso de la prospectiva en el sistema educativo***

Los desafíos para la planificación para el largo plazo mencionados deben enfrentarse a partir de procesos continuos y profundos de fortalecimiento de la educación en estudios de futuro y prospectiva. La denominada “alfabetización de futuros”, entendida como la capacidad de desarrollar un pensamiento anticipatorio, debe constituirse en un eje transversal expresado en todos los niveles del sistema educativo. Con relación a los estudios de futuro y la prospectiva como rama del conocimiento científico, se debe profundizar los esfuerzos realizados mediante el fortalecimiento de laboratorios de ideas, como la Escuela de Prospectiva



Estratégica del IAEN. Uno de los principales desafíos en el mediano plazo será contar con una masa crítica de pensadores sobre el futuro que estén en la capacidad de tomar decisiones con una visión de largo plazo.

- ***Arreglo institucional enfocado en el fortalecimiento de la planificación para el largo plazo***

Es fundamental fortalecer al ente rector de la planificación para asegurar sus capacidades en el diseño y modelación de escenarios de futuro que permitan la anticipación y la toma de acciones oportunas frente a diversos escenarios. Asimismo, en un marco de creciente incertidumbre, es necesario el fortalecimiento de los sistemas de planificación nacionales de cara a la recuperación económica pospandemia.

5. Referencias bibliográficas

- Baccino, A. (2017). Las políticas públicas de promoción del desarrollo local y su impacto en la articulación multiactoral en los territorios.
- Borquéz, R. (2017). Interfaz ciencia-políticas públicas en Chile: una mirada a la investigación en cambio climático. *Revista Colombiana de Sociología*, 40(2), 311-332.
- Buheji, M., & Ahmed, D. (2020). Foresight of Coronavirus (COVID-19) opportunities for a better world. *American Journal of Economics*, 10(2), 97-108.
- Carrión, A., Montalvo, M., & López, M. (2019). Hacia la construcción de un espacio estatal: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017. *Territorialización de la política pública y gobernanza*. Quito: Editorial Abya Yala, 35-66.
- Glückler, J., Rehner, J., & Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, 74, 5-20.



- Gumuchian, H., Grasset, E., Lajarge, R., & Roux, E. (2003). Les acteurs, ces oubliés du territoire.
- Máttar, J., Cuervo, L., Naciones Unidas & Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago: Cepal.
- Medina, J. (2020). *Abriendo caminos en la prospectiva para el desarrollo de América Latina*. Programa Editorial Univalle.
- Morea, J. (2020). Modelos de desarrollo y soberanía en América Latina: una visión desde la gestión territorial. *Geopolíticas*, 11(1), 71-93.
- Ordóñez, C., & Corrales, E. (2020). Estudio prospectivo: escenarios para Santo Domingo como territorio sostenible al año 2040. *Tsafiqui-Revista Científica en Ciencias Sociales*, 14, 37-54.
- Ortegón, E. (2020). Una aproximación a la teoría de la complejidad: planificación, política pública y valor público.
- Poli, R. (2018). A note on the classification of future-related methods. *European Journal of Futures Research*, 6(1), 1-7.
- Ramos, J., León, A., Gómez, L., Villota, W., & Cortez, J. (2019). La prospectiva estratégica como herramienta de planeación a largo plazo. *Magazine de las Ciencias: Revista de Investigación e Innovación*, 4(3), 01-18.
- Villagómez, M., Cuesta, R., Sili, M., & Vieyra, A. (2019). Metodología para el análisis de las prácticas y políticas de ordenamiento territorial en América Latina. El caso de Argentina, Ecuador, México y Paraguay. *Revista Geográfica*, 160, 57-89.

Horizonte para la EPS ecuatoriana hacia 2025

César Marcillo Vaca¹

1. Objetivo

En mayo de 2021, el país inaugurará un nuevo período presidencial, por lo que es oportuno determinar una serie de objetivos que clarifiquen una hoja de ruta para fortalecer y potenciar la incidencia de la economía popular y solidaria en el quehacer total de la economía ecuatoriana. La EPS puede ser una herramienta para atender problemas que se han agravado por la pandemia del covid-19. Los objetivos propuestos son los siguientes:

- Plantear un horizonte de impacto para la economía popular y solidaria (EPS) hacia 2025, mediante la revisión de antecedentes de las organizaciones involucradas en la EPS hasta la expedición de la Constitución de 2008.
- Evaluar las principales políticas públicas creadas alrededor de la EPS y sus principales consecuencias.
- Establecer metas bajo un criterio holístico que contrasten con las soluciones coyunturales que han generado reducidos cambios estructurales en el sistema económico social y solidario actual.
- Sostener que el fortalecimiento de la EPS orienta al consumo responsable ético, ecológico, solidario y circular. El consumismo es una causa esencial del cambio climático.

1 Observatorio de Economía Solidaria y Comercio Justo, Ecuador.



La variedad de experiencias y realidades que atravesaron durante 2020 los actores ecuatorianos de la ESS y la versión de EPS expone formas de funcionamiento irregular y sujeto a mejoras.

2. Problematicación

a. Antecedentes y actualidad de sectores y organizaciones de la EPS

La variedad de experiencias y realidades que atravesaron durante 2020 los actores ecuatorianos de la Economía Social y Solidaria (ESS) y la versión de EPS, luego de una década con políticas públicas y ejecutadas mediante el correspondiente marco administrativo, expone formas funcionamiento irregular y sujeto a mejoras. A puertas del comienzo de un nuevo Gobierno constitucional, este documento propondrá metas que podrían alcanzarse hacia el año 2025.

El desempeño vigente y las tendencias de las organizaciones de la EPS emblemáticas tienen buenas perspectivas, pero se precisa la voluntad de apoyarlas y no obstruirlas. Las metas 2025 modificarán de modo significativo el rol y la importancia de la EPS, al tiempo que coadyuvarán hacia una sociedad más equitativa y solidaria, con una naturaleza respetada y mejorada.

Los actores de la EPS reconocidos en el ámbito legal son cooperativas, mutualistas, asociaciones de pequeños productores, organizaciones comunitarias y unidades económicas populares. Ecuador carece de estadísticas oficiales en temas económicos, sociales, ambientales y culturales. Hasta el momento no se dispone de la Cuenta Satelital EPS, pese a que estuvo autorizada su construcción entre los años 2014 y 2015, en tanto que el INEC tampoco ha levantado datos específicos. Se necesita estadísticas precisas que permitan sostener las metas que se han propuesto para el futuro.

Destacamos que en el país organizaciones y sectores asociativos y solidarios tienen varias décadas de funcionamiento. La agricultura familiar y campesina ha existido de forma estructural, al igual que la producción de alimentos bajo principios de soberanía alimentaria. El comercio justo certificado acaba de cumplir cincuenta años de existencia, con



experiencias relevantes como las de Maquita Cushunchic, Salinerito, Camari, Jambí Kiwa y más. Las cooperativas tienen vigencia desde los últimos años del siglo XIX, por ello han sido objeto de la expedición de tres leyes: las de 1937, 1966 y 2011. Merece señalar que las cooperativas de ahorro y crédito presentan un crecimiento extraordinario, aunque su real incidencia tiene entredichos por el destino de los créditos, muy similar al de la banca convencional.

En Ecuador, en especial en la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, se han desarrollado procesos de liderazgo del cooperativismo de vivienda latinoamericano desde la década de 1970. También, desde hace muchos años funciona el cooperativismo de transporte en todas sus modalidades y, en menor grado, las cooperativas de producción agrícola y de consumo. Las organizaciones comunitarias y comunas son ancestrales, tienen su propia legislación, pero pocas se han registrado.

Las asociaciones de pequeños productores más destacadas han sido las del área agrícola en la Costa, pero su número no era muy significativo en 2007 y su regulación estaba en diferentes Ministerios. Por último, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (Loeps) comprende a las Unidades Económicas Populares, es decir, todos los emprendimientos productivos pequeños e individuales, inclusive a los informales.

Varias estimaciones oficiales y no oficiales señalan que la EPS ha cobijado, de forma estructural, al 60 % de la PEA anual en promedio en las últimas décadas, aunque en 2020, debido al coronavirus, este indicador estima que estaría al 70 %; sin embargo, no existen informaciones valederas en los últimos meses de 2020 emitidas por el INEC (2020) y el IESS en relación con el empleo formal, por lo que estas cifras son inciertas.



b. La política pública y la gestión administrativa EPS

Enormes expectativas y esperanzas se desataron al reconocer que el sistema económico ecuatoriano es social y solidario, de acuerdo con la Constitución de 2008, por lo que la ESS se visibiliza. Esta obtiene plena vigencia oficial con la aprobación de la Loeeps en 2011 y su reglamento en 2012. No obstante, la falta de autoevaluaciones oficiales disponibles al público del desempeño de las actividades económicas de la EPS hasta 2020 impiden afirmar si las organizaciones se beneficiaron de la política pública o tal vez pudieron desarrollarse mejor sin políticas públicas. Diversas normas se implantaron en esta década (tabla 1), pero sus resultados no han sido los esperados (tabla 2). Muchas normas han sido ignoradas por falta de promoción, por deficiente aplicación burocrática o debido a carencia de empoderamiento de las organizaciones de la EPS.

Tabla 1
Normas legales de la EPS seleccionadas
en el período 2008-2021

Norma legal	Contenidos básicos	Resultados más relevantes derivados de la aplicación de las normas
Constitución de Ecuador de 2008 (CRE, 2008)	Marco constitucional para el sistema económico social y solidario.	La ESS y la EPS se han posicionado en ámbitos en los que no tenían relevancia, como el académico, y ante muchos otros actores públicos y privados. Aún no se logra generar relaciones estables y duraderas entre las tres economías (pública, privada y social y solidaria) para iniciar el proceso de creación y fortalecimiento del sistema económico social y solidario.

Continúa página siguiente.



Planes de Desarrollo: Buen Vivir y ahora Toda una vida (Senplades, 2007, 2009, 2013, 2017)	2007-2010, 2009-2013, 2013-2017 y 2017-2021. Planificación con áreas para la EPS. Los objetivos se redactaron con expectativas, se llegó incluso en cada nuevo plan a especificar que los escalones habían superado al anterior: El Plan 2009-2013 señala: “Establecer un sistema social y solidario sostenible”. Para 2013-2017 apunta “Consolidar el sistema social y solidario de forma sostenible”. El 2017-202 establece “Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización”.	La planificación contribuyó a despertar la atención nacional e internacional. Todavía el país está lejos alcanzar estos anhelos de la población.
Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (Lorsa, 2011)	Propone generalizar una forma de selección de semillas, de siembra, de cultivo, bajo la agroecología, sin agroquímicos tanto como abonos como con controladores de enfermedades vegetales. Todo ello en favor de la alimentación con productos sanos, inocuos, saludables.	Una muestra positiva es el Colectivo Agroecológico, que continúa ampliando su radio de acción: su tarea es titánica, ya que lucha contra la presencia de los transgénicos y de los organismos genéticamente modificados.
Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (Loeps, 2011)	Una versión muy especial nace con el concepto de la EPS, en la que se juntan por medio de la legislación emprendimientos individuales con los asociativos y solidarios.	El cooperativismo financiero y en especial de las grandes cooperativas han salido beneficiadas, pero el cooperativismo de vivienda y el no financiero experimenta sentidos retrocesos. Durante un tiempo las asociaciones de la EPS tuvieron un gran auge, septuplicaron el número, porque estuvieron ligadas a la compra pública.
Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Administración Descentralizada (Cootad)	Desarrollo planificado de forma participativa para transformar la realidad, erradicar la pobreza, distribuir de manera equitativa los recursos y la riqueza y alcanzar el buen vivir.	Muy escasa emisión de políticas públicas seccionales para la EPS.



Durante el período señalado se observan distintas normas públicas adicionales, mediante la incorporación de artículos especiales y dirigidas en favor de las organizaciones EPS, entre ellas, relacionadas con la producción, comercio e inversiones, tierras rurales y territorios ancestrales, fomento y desarrollo agropecuario, conservación de áreas naturales y vida silvestre, pesca y desarrollo pesquero, minería, tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, telecomunicaciones, servicios postales, servicio público de energía eléctrica, recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, supresión de tercerización e intermediación laboral, incentivos, ordenamiento territorial uso y gestión de suelo, sistema nacional de contratación pública, ferias inclusivas y de catálogo dinámico inclusivo, además de la norma para la subcontratación de micro y pequeñas empresas y actores de la economía popular y solidaria, subcontratación de micro y pequeñas empresas y actores de la economía popular y solidaria, buenas prácticas comerciales para el sector de los supermercados o similares y sus proveedores, régimen tributario interno, régimen simplificado de las organizaciones integrantes de la economía popular y solidaria. Se trata de una serie de normas abundantes, no obstante, la mayoría de estas han tenido escasa o ninguna aplicación y resultados tangibles. A continuación, varias cifras que dan cuenta del panorama de la EPS a fines de 2020.

Tabla 2
Resultados de la EPS a 2020

Situación
2590 cooperativas son las que subsisten a diciembre 2020 de aquellas 5422 de 2007. Casi no existen nuevos registros. Se afirma que los obstáculos impiden la creación de nuevas cooperativas y no existe claridad sobre qué es trabajo asociado (se confunde con el realizado en empresas privadas).
Las políticas públicas y la administración de la EPS no están descentralizadas y los resultados no trascienden. La coordinación de la Administración Central con los gobiernos autónomos descentralizados es reducida. Existen apenas dieciséis ordenanzas municipales de la EPS y ninguna en los GAD provinciales.

Continúa página siguiente.



La alimentación proveniente de la agricultura familiar y campesina sufrió una permanente discriminación en la compra gubernamental, que contrasta con el gran aporte que la primera brindó durante la pandemia. Al mismo tiempo, no se prohibió la presencia de los organismos genéticamente modificados y transgénicos en los alimentos con la marca “Ecuador libre de estos productos”.

Varias leyes a favor de la pequeña agricultura reposan archivadas en la Asamblea Nacional.

Las exportaciones de productos de la EPS y del Comercio Justo, en promedio en los últimos años, alcanzaron 350 millones de dólares, con un pico en 2018 de 404 millones de dólares (Proecuador, 2019).

Las cooperativas de ahorro y crédito (COAC) exhiben buenos indicadores. En el sistema financiero nacional representan casi el 30 %; los certificados de aportación ascienden a 7,6 millones, pero el 54 % corresponde a créditos de consumo y el 46 % a créditos productivos. De otro lado, la inclusión financiera abarca apenas al 50 % de la población.

En los últimos años, la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips, 2019) ha entregado recursos cada año en promedio de 180 millones de dólares, aunque tiene un pico de 250 millones de dólares. Se ha conseguido un resultado muy marginal frente al sistema financiero nacional, que registra alrededor de 30 000 millones de dólares, mientras que las cooperativas financieras logran más de 9000 millones de dólares.

Craso incumplimiento de compras públicas a las organizaciones de la EPS: del 5 % estipulado, en promedio solo el 2,5 % se cumplió.

La educación para la EPS ha sido casi olvidada en formación, capacitación, entrenamiento y acompañamiento. El IEPS no definió un Plan Nacional de Educación EPS.

Las cifras de desempleo y subempleo son críticas y estructurales, en tanto que se acentuaron durante la pandemia. Es un reto generar empleos con salarios mínimos para el 70 % de la población. Dos socios constituyen una empresa de capital y pueden registrarse en la Superintendencia de Compañías, mientras que una organización EPS debe presentar diez personas como mínimo. El cooperativismo de vivienda está en crisis debido a las desatinadas exigencias que incluyen tener el terreno, incluso antes de que se organicen los cooperativistas. De igual forma, durante todo el período las COAC pequeñas se han reducido porque se ha impuesto una serie de normas difíciles de cumplir, dado el carácter local de las mismas, obligándolas a cerrar o a fusionarse.

No existen programas de investigación y desarrollo para las actividades EPS que identifiquen oportunidades productivas con destino al consumo interno o a la exportación. Los emprendimientos de la EPS tienen imagen de baja tecnología. Hay ausencia del desarrollo de paquetes *software* y de TIC para la EPS.

No existen programas de investigación y desarrollo para las actividades de la EPS que identifiquen oportunidades productivas con destino al consumo interno o a la exportación.



Se requiere la modificación de normativas contrarias a la promoción de la EPS y ponderar el trabajo asociado, en el que las personas son empleados y empleadores al mismo tiempo.

3. Líneas de acción y propuestas de política

- Modificar normativas contrarias a la promoción de la EPS y ponderar el trabajo asociado, en el que las personas son empleados y dueños al mismo tiempo.
- Apoyar la expedición de ordenanzas y su cumplimiento por parte de los GAD, con unidad técnica, plan anual de actividades y presupuesto.
- Proveer con productos de la soberanía alimentaria a todos los programas del Gobierno Central y de los GAD: desayuno escolar, alimentación a militares y policías, etc. Cada GAD dispondrá de una planta procesadora de abonos y de controladores orgánicos. Deben acudir a la agroecología.
- Colocar por parte de las COAC el 70 % para crédito productivo y el 30 % para crédito de consumo; además, la inclusión financiera debe llegar al 65 %.
- Invertir por parte de la Conafips 1000 millones de dólares en las pequeñas cooperativas, orientados a los fondos para emprendimientos productivos y no de consumo.
- Disponer de medios públicos y comunitarios con programas estructurados y permanentes en temáticas de la EPS.
- Cumplimiento del 5 % de compras públicas a la EPS respecto a los Presupuestos Anuales de Contratación (PAC).
- Delinear por parte del IEPS un plan nacional de formación, capacitación, entrenamiento y acompañamiento para las organizaciones de la EPS, con el concurso de las universidades y los GAD.
- Eliminar todas las trabas burocráticas de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, para crear 2000 cooperativas productivas, así como para recuperar las 12 000 asociaciones paralizadas en la actualidad.
- Conceder profundo apoyo gubernamental y académico para investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos que benefician a las organizaciones de la EPS.



4. Referencias bibliográficas

- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449
- Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias [Conafips] (2019). Informe 2019. Quito: Conafips.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2020). Estadísticas de Empleo. Boletín septiembre de 2020, p. 14.
- Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario [Loeps] (2011). Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones
- Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria [Lorsa] (2011). Quito: Asamblea Nacional.
- Proecuador (2019). Anuario de exportaciones del Sector Asociativo y Comercio Justo. Quito: Proecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Quito: Senplades.
- _____ (2009). Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito: Senplades.
- _____ (2013). Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito: Senplades.
- _____ (2017). Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021. Quito: Senplades.

El cambio en la estructura económica de Ecuador

Iván López-Pinar¹

1. Objetivo

El próximo Gobierno enfrentará varios problemas de coyuntura, de mediano y largo plazo: el covid-19, la vacunación, la reactivación económica, escaso margen de endeudamiento, etc. Agravantes son los problemas estructurales de Ecuador: escaso nivel de competitividad, baja productividad laboral, precariedad laboral de los trabajadores, etc. Este artículo analiza la causa subyacente: la falta de valor agregado, industrialización e innovación del tejido productivo y propone políticas para atender este problema.

2. Problematización

a. La situación en Ecuador

En el caso de Ecuador, podemos comprobar que justo antes del inicio de la pandemia ya se arrastraba una crisis económica que produjo un crecimiento económico en 2019 de 0,1 % y en 2020, junto con la crisis por el covid-19, un crecimiento de -8,9% (Banco Central, 2020). Para analizar la situación a la que ha llegado Ecuador en 2021, vamos a examinar el mercado laboral, la dolarización, la política fiscal y el sistema financiero.

En el mercado laboral ecuatoriano el problema principal es la baja productividad. Un análisis del desempleo en Ecuador apenas sirve de ayuda para comprender las complejidades del mercado laboral, ya

1 Instituto de Análisis Industrial y Financiero (IAIF), Universidad Complutense de Madrid.



La tasa de desempleo en Ecuador antes de la pandemia oscilaba entre un 4 y 5 %, en tanto que en la actualidad se localiza en un 6,8 %, niveles superiores a EE UU (3,86 %) o Alemania (3,03 %) en 2020.

que según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu, 2020), la tasa de desempleo antes de la pandemia oscilaba entre un 4-5 %, en tanto que en la actualidad se localiza en un 6,8 %, niveles superiores a Estados Unidos (3,86 %), Alemania (3,03 %) o China (4,37 %) en 2020, lejos de Colombia con un 9,7 % o España con un 13 % (Banco Mundial, s.f.)

El verdadero problema del empleo en Ecuador es el empleo adecuado y pleno, es decir, las personas “que perciben al menos un salario básico (\$400/mes) y trabaja al menos 40h/semana o bien percibe al menos el salario básico y trabajando menos de 40h/semana no desea trabajar más tiempo” (INEC, 2020). La tasa de empleo adecuado histórica de Ecuador oscila alrededor del 37-39 % (en septiembre de 2020 era de un 32 %), lo que significa que cerca del 60-70 % de la población con empleo no alcanza los requisitos mínimos de salario y horas, refugiándose en empleos no adecuados. Esta economía informal o de subsistencia es síntoma de algunos problemas característicos de muchos países de América latina: 1) la baja institucionalidad laboral y 2) bajos niveles de productividad laboral.

La baja institucionalidad laboral hace referencia a la falta de compromiso social de los ciudadanos con el colectivo de los trabajadores, que, en ocasiones, aceptan situaciones que vulneran sus propios derechos reconocidos en el ámbito legal (sindicales, seguros, afiliación, salud, horarios...), quizá por la falta de percepción de beneficio que estos les representan. A lo anterior se suma la falta de atención de las instituciones a estas vulnerabilidades y la falta de poder negociador frente a los empleadores que se combina con el miedo al desempleo.

Por otro lado, los bajos niveles de productividad laboral producen que el valor agregado por los trabajadores ecuatorianos sea inferior al de otros trabajadores de la región. Según el Banco Mundial (s.f.), el PIB per cápita en PPA a precios internacionales constantes (2019) es de 11 375,3



dólares en Ecuador frente a los 12 847,9 dólares de Perú o 14 722 dólares de Colombia. A esta situación estructural debe sumarse la crisis por el covid-19 que, si bien no se dispone de todos los datos, empeora la situación en términos drásticos.

Durante el período de pandemia, para adecuar la reducción del tamaño de sus economías, estos países del entorno han devaluado el sol peruano de 3,3 soles (diciembre 2019) a 3,6 (enero 2021) por dólar; el peso colombiano de 3285,23 (diciembre 2019) a 3525,58 (enero 2021) por dólar, con máximos de 4059 en marzo de 2019. Las economías de Colombia y Perú, que se caracterizan por una estructura muy similar a la economía ecuatoriana (lo que las convierte en competidoras directas), tuvieron entre sus posibilidades el realizar política monetaria, lo que originó que pudiesen devaluar sus monedas al comienzo de la crisis del covid-19, lo que mejoró la competitividad de sus productos mediante la reducción de sus costes. Si bien la teoría económica suele acusar de traer alta inestabilidad económica y provocar inflación, como consecuencia del freno en la actividad económica a escala mundial, sobre todo ante la caída de la demanda de bienes y servicios, la inflación de ambos países no alcanzó el 2 %, niveles perfectamente normales.

En cuanto a la política monetaria ecuatoriana, debe quedar claro que la solución no es la desdolarización. La encuesta realizada en 2015 en Ecuador avala que el 85 % de la población está a favor de continuar dolarizados. Este enorme apoyo popular hacia este esquema monetario implica que incluso aunque autoridades políticas y económicas del país abandonasen este esquema en lo formal y prohibiesen la circulación de dólares, como ha ocurrido recientemente en Zimbabue (país dolarizado en 2009 y desdolarizado en 2019), donde se continúa usando el dólar en el mercado negro, agravando la informalidad de su economía y la debilidad del sector público, Ecuador seguiría dolarizada en la práctica.



La dolarización no deja de ser un esquema monetario que actúa como un escudo, que protege y da estabilidad económica (sobre todo inflacionaria, además de confianza internacional en el país), pero también supone un peso para la economía al privarla de su política monetaria primaria: la emisión directa de dinero y devaluación de la moneda. Al no contar con este mecanismo, la única vía para mejorar la productividad y competitividad de las empresas ecuatorianas es vía innovación (mejorando el valor agregado).

La política fiscal de los últimos años se ha basado en el conocido como austericidio (austeridad + suicidio económico) representada por las políticas “recomendadas” por Alemania a los países del sur de la Unión Europea (España, Italia, Portugal y Grecia). Este mecanismo llevó en 2009 y años posteriores a la recuperación económica más lenta y traumática de la historia reciente, basada, de manera exclusiva, en el recorte de gasto público para alcanzar equilibrios fiscales anuales a costa de derechos sociales, laborales y gasto (sobre todo en salud, educación y pensiones). De la misma forma, en Ecuador se ha observado cómo la tendencia en el gasto público per cápita ha caído en 2018 de 2527 dólares a 2393,13 en 2019. Sin embargo, fruto de estos recortes, la actividad económica se vio afectada de forma grave, reduciendo los ingresos fiscales per cápita de 2377,94 en 2018 a 2223,26 dólares en 2019 y, como consecuencia, aumentando el déficit fiscal por habitante de 149,07 a 169,86 dólares.

Las reservas internacionales, por su parte, aumentaron de 2676,52 millones de dólares en diciembre de 2018 a 3397,11 millones a diciembre de 2019 (+26,92 %). En este mismo período, la deuda pública también se incrementó de un 45,16 % del PIB (49 429,20 millones) a 52,54 % del PIB (57 336,52 millones de dólares).²

2 Datos del Informe de ejecución presupuestaria 2019 (Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador, 2020). No se disponen datos oficiales de 2020.



En conclusión, la economía ecuatoriana presentó una serie de problemas económicos, fiscales, sociales y laborales que, agravados durante la pandemia por la necesidad de incremento de gasto público y pérdida de empleos en 2020, dificulta mucho el cambio estructural necesario en Ecuador.

b. La competitividad

El esquema monetario ecuatoriano, la dolarización, no permite la mejora de competitividad coyuntural vía devaluación, ya que no posee control sobre el dólar estadounidense, frente a los países vecinos y competidores como Colombia y Perú, que regulan sus monedas. Ante esa imposibilidad, la única alternativa es mejorar la calidad de los productos por medio de la innovación, aumentando el valor agregado y la productividad laboral.

Para ello, es necesario analizar el margen de competitividad global de Ecuador, para lo cual se utiliza el Informe de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial (World Economic Forum, 2019), que compara 141 países para multitud de variables económicas y sociales relativas a la competencia y el entorno económico. Ecuador ocupa en dicho informe el puesto global 90/141. Si bien es cierto que otras regiones (como Europa y Asia) ocupan los primeros puestos del listado, hay países de Sudamérica, como Chile o Uruguay, en puestos destacables (33 y 54, respectivamente) frente a Ecuador, que solo gana en competitividad a Paraguay (97), Bolivia (107) y Venezuela (133).

Es importante aclarar que para el análisis se considera el puesto que ocupa Ecuador en el listado, ya que en el momento en que medimos competitividad lo importante es la capacidad relativa, ser capaz de hacer algo mejor o peor que tu rival (de forma similar, en una carrera no es tan importante el tiempo que tardas en acabar, sino acabar en primera, segunda o tercera posición). Al respecto, se ha



obtenido los promedios de los puestos en los componentes de los cuatro pilares básicos,³ dando como resultado que Ecuador ocupa en entorno económico el puesto 88, para capital humano el 63, para mercados 101 y para ecosistema innovador 109.

Los peores subcomponentes son dinamismo de los negocios (130), mercado de productos (130) y mercado laboral (116). Respecto al dinamismo de los negocios, los peores indicadores son el tiempo para iniciar un negocio (133) y el marco regulatorio para los concursos (120). En cuanto al mercado de productos, cabe señalar la prevalencia de barreras no arancelarias (137) y el efecto distorsionador de subsidios e impuestos sobre la competencia (131). En cuanto al mercado laboral, lo peor situado son la redundancia de costos laborales (128) y la percepción de abusos laborales hacia los trabajadores (137). Cabe recordar que son 141 países y cuanto mayor es la posición indicada entre paréntesis, peor se ubica Ecuador en el listado, lo cual ejemplifica la falta de competitividad nacional.

La adquisición de maquinaria y equipos es el rubro en el que una tercera parte de las empresas encuestadas (INEC, 2015)⁴ manifiestan invertir, mientras que los desarrollos internos de investigación y desarrollo en cualquiera de sus formas son residuales (menos del 15 % de las empresas).

En cuanto al mercado laboral, la situación no es mejor. En la siguiente tabla se observa los datos que muestran la cantidad de empleo de profesionales de alto capital humano que favorecen la creación de productos de alta tecnología.

3 Estabilidad del entorno, capital humano, mercados y ecosistema innovador.

4 Se toma como referencia la Encuesta Nacional de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) (2012-2014), INEC (2015).



Tabla 1
Personal total dedicado a ciencia y tecnología

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total	3797	5631	5453	7966	9220	10 064
Investigadores	1604	1960	2544	3898	4860	5531
Becarios de doctorado en I+D	135	150	193	453	648	842
Técnicos y personal asimilado en I+D	873	1029	1177	1292	1234	1435
Otro personal de apoyo	563	1630	686	1329	1357	1140
Personal de servicios de CyT	622	861	854	994	1120	1116

Fuente: INEC (2016).

Si bien es cierto que el empleo en solo seis años se ha triplicado en general, la cifra en términos de población sigue siendo baja, de forma significativa, lo cual es reflejo de la baja cultura innovadora empresarial en la región, y como consecuencia, el bajo contenido tecnológico de su producción y baja competitividad.

La competitividad que se relaciona con la falta de industria, valor agregado e innovación, es vista como una de las principales causas de todos los males señalados con anterioridad. En el sentido más amplio y utilizado en la actualidad, la industrialización se refiere no solo a los bienes producidos por el tradicional sector secundario, sino que incluye a la parte del sector primario muy tecnificado (agroindustria) y que posibilita incrementos del valor agregado por los agricultores y ganaderos de manera exponencial, así como servicios comercializables a escala internacional.

3. Políticas públicas

El cambio de la estructura económica de Ecuador debe ser prioridad en el próximo Gobierno para solventar en buena medida muchos de los problemas señalados con anterioridad, viendo en la crisis del covid-19 el escenario para

Si bien es cierto que el empleo en solo seis años se ha triplicado, la cifra en términos de población es baja, lo cual es reflejo de la baja cultura innovadora empresarial en la región.



La actividad productiva requiere incorporar otros procesos. Esto es necesario en el caso de Ecuador, cuyas exportaciones son fruto del sector primario sin procesar (flores, banano, cacao, café y petróleo).

reconstruir una economía mejor estructurada. Para alcanzar esta meta, pueden plantearse objetivos concretos, ya que el Gobierno al final no puede realizar dicha industrialización, en sentido estricto, pero sí generar el escenario adecuado para que germine en el tejido productivo.

- ***Incentivos a la integración vertical***

Siguiendo con Porter (1987), una estrategia a medio y largo plazo de la empresa es crecer en volumen, para lo cual una estrategia sencilla es incorporar a la actividad productiva otros procesos. Esto es sobre todo necesario en el caso de Ecuador, cuyas exportaciones son ante todo fruto del sector primario sin procesar (flores, banano, cacao, café y, por supuesto, petróleo crudo). Para ello:

- Se acompaña a las empresas ecuatorianas con asesoría pública y capacitaciones (que pueden llevar a cabo los gobiernos autónomos descentralizados a instancia y coordinación del Gobierno Central).
- Se facilita la tecnología que puede ser administrada en forma de cooperativas. Esta tecnología para poder amortizarse requiere por lo regular de ciertos niveles mínimos de producción demasiado elevados en lo individual, pero que en comunidades sí se alcanza ese mínimo. Esta tecnología puede ser comprada por el Gobierno y financiada a la comunidad a largo plazo, a un interés simbólico del 1-2 %.

- ***Financiamiento a tasas de interés menores a la rentabilidad de la microempresa (3-5 %)***

No es factible a medio plazo para una empresa, que posea utilidades inferiores al 10-15 %, pagar intereses por valor de 20-25 %, menos en la coyuntura de pandemia. Algunos países disponen de institutos de crédito oficial, instituciones públicas cuya rentabilidad es cero, debido a que su misión es inyectar liquidez en sectores vulnerables y favorecer el surgimiento de emprendimiento. También se puede lograr el objetivo de disminuir las tasas de interés aumentando



la oferta del sector financiero atrayendo a bancos internacionales con un marco regulatorio estable y en condiciones económicas atractivas en estándares internacionales.

- ***Favorecimiento de la exportación a las microempresas (sobre todo sector primario)***

Por medio de centros públicos de evaluación de la calidad, junto a una empresa pública que actúe como intermediaria entre micro y pequeñas empresas y mercados internacionales, entregando a los vendedores el pago justo de acuerdo con los precios internacionales, considerando costes de transporte, aranceles, etc.

- ***Fomento de sector de alta tecnología y transición ecológica***

A través de un marco fiscal preferente, exenciones a determinadas actividades económicas sustentables y de alta tecnología por un tiempo que permita la germinación de los sectores y la generación de estos puestos de trabajo. Incremento de fuentes de energía limpia (hidroeléctricas, solar, eólica) que permitan a Ecuador convertirse en el primer país de América latina en ser 100 % ecológico energéticamente, mejorando la salud de los ecuatorianos y disminuyendo el gasto público, posibilitando la exportación de petróleo y aumentando la entrada de divisas que fortalezcan la dolarización, a la par que la sobreproducción de energía la vuelve más barata y mejora la competitividad empresarial por la disminución de costes operacionales.

- ***Simplificación de los trámites burocráticos necesarios para el emprendimiento, rendición de facturas, trámites laborales***

Esto se puede lograr con la instrumentalización de todos los trámites mediante un solo servicio y que esa institución realice la diversificación de trámites entre todas las instituciones públicas. Es vital que los empresarios puedan trabajar de tal manera que el sector público sea un colaborador eficiente y sencillo.



Establecimiento de un marco legal estable y atractivo

Esta iniciativa atraería a grandes empresas internacionales, especialmente de sectores tecnológicos, que puedan establecer en Ecuador sus centros de producción, que con la ventaja que supone el esquema de dolarización, lo cual disminuye el riesgo cambiario de manera significativa y la consiguiente posible pérdida de valor de las inversiones de las empresas por devaluación.

4. Conclusiones

Ecuador es un país que atraviesa un escenario coyuntural complejo, no solo por la pandemia del covid-19, sino por las carencias estructurales de la economía: productividad laboral baja, sectores tradicionales con una revolución tecnológica pendiente en su proceso de producción, falta de procesos elaborados que incrementen el valor agregado de la producción que se genera en terceros países, etc.

Todas las medidas anteriores no solo contribuyen a la conversión de micro y pequeñas empresas en medianas, sino que hace emerger a un sector que en la actualidad se encuentra en la informalidad y formaría parte de la economía formal por el hecho de tener este acompañamiento cercano del Estado. Fortalece la posición negociadora de los productores que tendrán la alternativa de venta pública a la venta tradicional privada.

Por otro lado, un tejido empresarial mediano sólido favorece la estabilidad de la denominada clase media, con subidas substanciales de salarios, lo cual a su vez estimula el consumo interno y los ingresos fiscales vía IVA e impuesto a la renta. Además, la generación de productos de alto valor agregado genera un ingreso mayor de divisas vía exportaciones, fortaleciendo el esquema de dolarización y la estabilidad de precios.



5. Referencias bibliográficas

- Banco Central del Ecuador (noviembre de 2020.) Boletín de prensa. Quito: BCE.
- Banco Mundial (s.f.). Databank.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (septiembre de 2020). Principales Indicadores de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (Acti). Presentación de principales resultados. Quito: INEC.
- (septiembre de 2020). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Documento metodológico. Quito: INEC.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador (2020). Informe anual de ejecución. Presupuesto general del Estado enero-diciembre 2019.
- Porter, M. (1987). From Competitive Advantage to Corporate Strategy. *Harvard Business Review*, May.
- World Economic Forum (2019). *The global competitiveness report 2019*.

Sostenibilidad o reversibilidad de la dolarización: desafíos de la política económica

Wilson Vera Lasso¹

1. Objetivo

- Mostrar elementos importantes de la sostenibilidad del esquema monetario vigente en el país y proponer opciones de política pública para fortalecer la economía y por añadidura la dolarización.

2. Problematización

La irreversibilidad de la dolarización en Ecuador se ha constituido en un anhelo de la mayor parte de la ciudadanía, sobre todo porque el dólar, la moneda de mayor preferencia en el mundo, le ha permitido, durante los años de vigencia del esquema monetario, mantener estabilidad en la capacidad adquisitiva de sus ingresos, al eliminarse el componente inercial de la inflación, que era la inestabilidad cambiaria presente durante la década de 1990. Por esta situación, de la existencia de este consenso, ciertos actores políticos, económicos, sociales y gremiales exponen de manera constante su preocupación por la sostenibilidad del régimen monetario y la posibilidad no deseada de abandonar la dolarización. Sin embargo, la dolarización por sí sola no ha mejorado las condiciones de vida de la población, de hecho, esta se ha deteriorado de forma drástica en los últimos años, por lo que el próximo Gobierno debe enfrentar varios desafíos desde la política pública para enfrentar la recesión económica en un entorno de pandemia.

1 Doctor en Economía Internacional y de Desarrollo por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor invitado de la Maestría de Gestión de las Finanzas Públicas del IAEN y del Programa de Doctorado en Economía de Flacso-Sede Ecuador.



La dolarización por sí sola no ha mejorado las condiciones de vida de la población, de hecho, esta se ha deteriorado de forma drástica en los últimos años.

a. Sostenibilidad del esquema monetario de dolarización

La decisión oficial de dolarizar la economía ecuatoriana, adoptada a inicios del año 2000, fue, de alguna manera, un reconocimiento por parte del Gobierno de ese entonces de un proceso de varios años por la preferencia por el dólar por parte de la ciudadanía, debido a que la moneda nacional no le brindaba las funciones de dinero que le atribuye la teoría monetaria y sobre todo la tenencia de sucres merma-ba de forma constante su capacidad adquisitiva. En efecto, desde inicios de la década de 1990, a partir de que en el país se permitió de forma legal la utilización de dólar para rea-lizar transacciones financieras y comerciales, la economía ecuatoriana se fue dolarizando en un sentido informal, de manera que la relación crédito en moneda extranjera frente al total de crédito al sector privado por parte del sistema financiero a finales de esta década se situó en alrededor del 80 %, mientras que la relación de los depósitos en moneda extranjera con respecto a los depósitos totales fue del 50 %; además de una cantidad importante de dólares que la gen-te mantenía en efectivo (Vera, 2012).

El caos macroeconómico de finales de la década de 1990 y vigente aún en los primeros años de la implementación de dolarización oficial, caracterizado por una inflación crónica y cerca del 100 % anual, niveles de desempleo, subempleo y pobreza sin precedentes, migración masiva de ecuatorianos al exterior, contracción de la actividad real de la economía, cierre de empresas y de bancos, congelamiento de depósi-tos, entre otros, se modificó de manera paulatina y mostró una dinámica importante de la economía durante las dos décadas de vigencia de la dolarización.

Aunque la dolarización otorga a la economía del país que la adopta un esquema favorable al eliminarse el riesgo cambiario y la inflación, no es suficiente para alcanzar una estabilidad económica que mejore las condiciones de bien-estar de los ciudadanos. Según Tas y Togay (2014), no se



puede relacionar o condicionar la estabilidad económica y la dolarización, pues en estos años de vigencia del esquema monetario se presentaron elementos positivos, como los precios altos de las materias primas en el mercado internacional, mayor producción de petróleo y por tanto en las exportaciones petroleras, además de un flujo importante de transferencias familiares, entre otros. La estabilidad económica también se logrará con la aplicación de medidas que tengan como fin alcanzar las metas finales de política económica, como son la producción y el empleo y no limitarse en el cumplimiento de metas intermedias como la reducción del déficit fiscal (Cuadrado, 2010).

La dolarización, según varios autores como Falconí (2004), enfrenta a ciertos elementos que podrían afectar su sostenibilidad, como la vulnerabilidad de la economía ante los flujos externos financieros y comerciales adversos y el desequilibrio de las cuentas fiscales. Esta perspectiva se centra en que la dolarización se mantiene siempre y cuando exista un flujo importante de dólares a la economía y una menor salida de recursos del país, mediante varios elementos como las remesas familiares, exportaciones, inversión extranjera, endeudamiento externo, control a la salida de capitales, otros.

Sin embargo, esta visión basada en el concepto de dinero exógeno es parcial, ya que no considera que en estas dos décadas de vigencia de dolarización los flujos externos han registrado montos negativos, sin embargo, la liquidez total (M2) de la economía interna en manos de las empresas y de los hogares se encuentra en alrededor del 60 % del PIB de Ecuador. Esta situación se explica en lo conceptual desde la perspectiva de dinero endógeno, en que el dinero, entendido en un sentido macroeconómico como todos los activos financieros que disponen las firmas y las familias para demandar bienes y servicios, también es resultado de la actividad económica generada en el país desde lo interno, por medio de los procesos, por un lado, de demanda

La dolarización se mantiene siempre y cuando exista un flujo importante de dólares a la economía y una menor salida de recursos del país.



agregada-producción y, por otro, ahorro-inversión, en la que participen todos los actores de la economía, Gobierno General, sistema financiero, Banco Central, empresas y hogares.

Aunque la discusión respecto a la sostenibilidad de la dolarización se encuentra aún bajo construcción teórica y empírica, es importante indicar que cualquier esquema monetario, ya sea este con moneda propia, dolarización total o parcial, caja de conversión, cocirculación de monedas, se mantendrá vigente y sano siempre que los fundamentos de la economía sean sólidos y generen bienestar entre la población. En un sentido histórico, los cambios de moneda y de esquemas monetarios se han realizado a partir de las decisiones de los ciudadanos, en el momento en que se distorsiona la calidad de dinero, a partir de entornos económicos adversos, debido a la aplicación de desacertadas políticas económicas, por lo general realizadas desde presiones por parte de intereses particulares.

b. Desafíos de la política económica

Sobre la base de las consideraciones expuestas, la premisa fundamental de la sostenibilidad y el fortalecimiento de un esquema monetario, inclusive el de la dolarización, es el rol de la política pública en la sociedad y en la economía, para alcanzar estabilidad económica y social. En efecto, los objetivos finales de la política macroeconómica sobre todo están relacionados con la estabilidad de precios, el crecimiento sostenible, la generación de empleo, la viabilidad de la balanza de pagos, entre otros; por lo que la evaluación de la gestión de los responsables de las políticas se lo hace en función de los logros alcanzados en estos ámbitos (Cuadrado, 2010). Esta gestión es fundamental, pues de ella dependerá mejorar las condiciones de bienestar y reducción de la pobreza y de la desigualdad, caso contrario, se producirá un retroceso en la calidad de vida de la ciudadanía.



Desde esta perspectiva, las políticas macroeconómicas de forma tradicional se encargan de los agregados globales de la economía, como son los precios, el producto, el empleo, la inversión, el ahorro, la posición financiera del Gobierno y la situación del sector externo; lo que hace que las metas de estas políticas se relacionen con crear un entorno favorable para la producción de bienes y servicios, el control de la inflación, la reducción del desempleo y la disminución de la volatilidad de los ciclos económicos (Vera, 2017).

No obstante que los objetivos descritos son fundamentales para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, es importante que la política pública tenga como prioridad la reducción de la pobreza y la generación de una mayor equidad de oportunidades para la población, en especial para los sectores marginados. Esto lleva a que la acción de las políticas macroeconómicas no se centre en medidas de índole general, sin considerar situaciones específicas de vulnerabilidades sociales de ciertos grupos de la población.

Además, es importante el horizonte de las políticas macroeconómicas; en general, los hacedores sugieren medidas de corto plazo y por tanto se centran en resolver problemas coyunturales, como la inflación o los desequilibrios agregados de la economía, y dejan de lado las acciones para generar crecimiento y desarrollo económico en el largo plazo. Las políticas públicas deben crear las condiciones para un crecimiento sostenido y sostenible, que tengan como objetivo fundamental el bienestar de las actuales y futuras generaciones.

La visión de largo plazo de las políticas macroeconómicas, de esta manera, son un referente para la aplicación de medidas de corto plazo, en las que se optimice y se priorice el gasto y la inversión públicos, con el propósito de contar con una infraestructura importante y de esta manera sentar las bases de una acumulación de capital del país para el mediano y largo plazo. Esto permitirá condiciones favorables



para la inversión y emprendimientos privados, que, por lo general, es el mayor generador de empleo y de producción de bienes y servicios en una economía.

De ahí, es necesario el reconocimiento de los gestores de la política macroeconómica, que por sí sola no fija una determinada tasa y calidad de crecimiento en el corto y mediano plazo, sino que es importante la generación de un entorno favorable e incentivos para la inversión pública y privada. La política macroeconómica además debe tener clara la importancia de la generación y la estabilidad de los medios de vida de la población, la creación de fuentes de empleo y la producción de bienes y servicios para el bienestar de la población; objetivos que no deben ser afectados por los fines propios de la macroeconomía, como son el control de los procesos inflacionarios y la viabilidad de la balanza de pagos de un país.

Por otro lado, las políticas macroeconómicas, debido a que podrían tener limitación en el alcance de ciertos objetivos, deben ser complementadas mediante la aplicación de otras políticas, como las sociales, en el momento en que se requiere atender las necesidades particulares de la población pobre, sobre todo los pobres extremos. Debido a que las políticas públicas, por lo general, tienen restricciones presupuestarias, es importante la optimización y la prioridad del gasto público, de forma que uno de sus principales componentes, constituido por el gasto social, apoye a una expansión de la base del capital humano productivo del país, mediante la asignación de recursos monetarios para la educación, capacitación, salud y al desarrollo social en general.

3. Líneas de acción y propuesta de políticas

a. Política monetaria e inclusión financiera

- Incluir la política monetaria en las estrategias públicas globales que contribuyan al desarrollo del país.



- Asegurar, a través de esta, que el crédito y la inversión mejoren los niveles de profundización y de inclusión financiera.
- Conseguir que la banca comercial y la banca pública apoyen estos objetivos y la educación financiera.
- Conseguir que la banca de desarrollo atienda los microcréditos (la banca privada no lo hace).
- Las tasas de interés de la banca pública deben ser subsidiadas o condicionadas al cumplimiento de ciertas prioridades de las familias receptoras de los créditos, como la atención médica periódica de sus hijos.
- Canalizar la financiación internacional a programas de inclusión, por intermedio de la banca pública nacional o en forma directa.

b. Política fiscal para el desarrollo social

- La disciplina fiscal no debe ser traba para la actuación de las políticas contracíclicas.
- La disciplina fiscal debe ser concebida en el medio plazo, no en el período fiscal.
- El déficit fiscal es válido si los recursos se utilizan para inversión pública.
- Si se requiere reducir el gasto público, no hacerlo en la inversión en infraestructura.
- Las políticas sociales deben ser flexibles, con programas de asistencia diferenciados, con el propósito de atender a grupos de población distintos.
- Las políticas sociales deben ser anticíclicas con relación al entorno macroeconómico, para reducir o no permitir el incremento de la pobreza.
- El gasto social en el largo plazo debe ser prioritario para el Estado y la sociedad que consolide una base sólida de capital humano y de inversión social.



En recesión económica, el Estado debe mantener o incluso incrementar las políticas sociales con el propósito de proteger a la población.

- Las políticas impositivas internas (IVA) no deben afectar a los pobres. Los tributos directos deben tener el carácter progresivo.
- El presupuesto estatal debe depender más de los impuestos directos que de los indirectos.

c. Política económica para el crecimiento sostenido

- La estabilidad macroeconómica no implica una actitud pasiva de las políticas públicas, sino el mejoramiento de bienestar de la población.
- La volatilidad es uno de los problemas más graves que tiene el crecimiento económico sostenible y la pobreza.
- En recesión económica, el Estado debe mantener o incluso incrementar las políticas sociales con el propósito de proteger a la población.
- La aplicación de instrumentos automáticos de política minimizaría los efectos de una recesión económica.
- La política pública debe tener un plan definido de medidas contracíclicas.
- La acumulación de capital permitirá sostener a medio y largo plazo un crecimiento favor de los más pobres.
- Apoyar el desarrollo de la tecnología en el país para conseguir mayores y mejores procesos de producción.

d. Política pública para la generación de empleo

- La legislación debe garantizar la contratación de los trabajadores por las cuarenta horas semanales y un salario digno.
- El Estado debe evitar el sobre empleo en el sector público, que hace que los escasos recursos se despilfarran.
- La tercerización de empleo podría ser positivo si las reglas de contratación son claras, para un empleo de tipo estacional.



- Las políticas públicas deben crear las condiciones necesarias para que los jóvenes se inserten en el mercado laboral. Evitar la jubilación anticipada.
- Erradicar el trabajo infantil y facilitar el acceso a la educación básica.
- Inclusión de las mujeres en la vida social, económica y política del país.
- En el sector agrícola la política debe propiciar la conformación de cooperativas rurales y otras organizaciones colectivas.
- El Estado debe dotar de capacitación, formación y productividad a las personas que se encuentren en la economía sumergida.
- Atención a las personas que se encuentran con discapacidad temporal o permanente y proteger al adulto mayor.

e. Estabilidad de precios y capacidad adquisitiva

- Un objetivo de la política monetaria es la estabilidad de precios, la inflación disminuye la capacidad adquisitiva y es un impuesto regresivo. La estabilidad debe permitir un desarrollo inclusivo y sostenible.
- La inflación produce distorsiones en el sistema de precios con efectos adversos en el crecimiento y en las expectativas de los inversionistas.
- No obstante, la reducción de la inflación en Ecuador y la persistencia de las altas tasas de interés en términos reales, afectan al emprendimiento.
- A pesar de que la inflación registra valores bajos y estables, de forma relativa, los niveles de precios de los bienes y servicios son altos.
- Es necesario reducir las tasas de interés activas del microcrédito, mediante el control de las tasas pasivas, sobre todo en las cooperativas.
- El Estado debe eximir el pago del IVA en alimentos y medicamentos a los beneficiarios del bono de la pobreza.



4. Conclusiones

Un esquema monetario se mantendrá vigente siempre y cuando la unidad monetaria que lo representa brinde a la población estabilidad en el tiempo de su capacidad adquisitiva, junto con aceptabilidad general como medio de pago para sus transacciones cotidianas, en un entorno macroeconómico y social favorables.

Los costos de entrada a la dolarización fueron enormes para Ecuador, tanto en términos económicos y sociales, desde la pérdida de riqueza de los depositantes con recursos monetarios congelados en los bancos, hasta el desplazamiento de más de dos millones de ecuatorianos como migrantes, además de que proporciona estabilidad monetaria en el largo plazo; lo que justifica todavía más cualquier esfuerzo por mantener el esquema monetario.

La reversibilidad de la dolarización no debe ser una opción de política, dado que el esquema monetario se ha constituido en una condición necesaria pero no suficiente para otorgar a la población estabilidad en su capacidad adquisitiva, más aún si cuenta con oportunidades de empleo y de generación de emprendimientos, en un contexto de inclusión económica y social.

La sostenibilidad del esquema monetario de la dolarización es viable y dependerá de la aplicación de políticas macroeconómicas y sociales que aseguren a la población la estabilidad y la generación de medios de vida, en un entorno propicio para la inversión pública y privada.

5. Referencias bibliográficas

- Cuadrado, J. (2010). *Política Económica, elaboración, objetivos e instrumentos*. 5.^a edición. Nueva York: McGraw-Hill.
- Falconí, F. (2004). Dolarización y desdolarización: elementos para el debate (Introducción al dossier). *Íconos: revista de*



ciencias sociales. Dolarización o desdolarización, n.º 19, mayo. Quito: Flacso- Sede Ecuador (2004): 22-24.

Food and Agriculture Organization [FAO] (2015). Medios de vida, pobreza e instituciones. Recuperado el 9 de febrero de 2021 <http://www.fao.org/docrep/009/a0273s/a0273s04.htm>

Tas, B., y Togay, S. (2014). Efectos de la dolarización oficial en una pequeña economía abierta: el caso de Ecuador. *Investigación económica*. vol. 73, n.º 290, octubre-diciembre: 51-86.

Vera, W. (2012). *Incidencia del entorno macroeconómico en la banca. Caso Ecuador 1990-2006*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

——— (2017). *Políticas macroeconómicas y niveles de pobreza y desigualdad en Ecuador* (Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España).

Política pública para un manejo de fauna urbana

Mirian Fernández Quintana y Alejandra Román Salguero¹

1. Objetivo

- Proponer mecanismos para formular políticas que permitan que la población conozca y se capacite en el problema de fauna urbana y comprenda la base legal vigente.
- Subrayar la importancia de la tenencia responsable.

2. Problematicación

El artículo 415 de la Constitución de 2008 menciona que el “Estado Central y los gobiernos autónomos descentralizados adoptarán políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan regular el crecimiento urbano, el manejo de la fauna urbana e incentiven el establecimiento de zonas verdes”. Este instrumento legal capacitaría la construcción de lineamientos a escala local por medio de ordenanzas.

Sin embargo, lo que se evidencia es que la población canina callejera se incrementa. Algunas de las causas son:

- a. La falta de una tenencia responsable lo cual depende del nivel de concienciación de la persona que le permite reconocer al animal como un ser sintiente.
- b. La baja producción de insumos técnicos no permite formular política pública, marcos regulatorios, normativas, protocolos de manejo, etc.
- c. La escasa o nula asignación presupuestaria para el manejo de fauna urbana de los gobiernos autónomos descentralizados en sus planes anuales.

¹ Mirian Fernández Quintana, docente de la Universidad de Fuerzas Armadas, y Alejandra Román Salguero, consultora.



La baja producción de insumos técnicos no permite formular política pública, marcos regulatorios, normativas, protocolos de manejo, etc., para atender el incremento de la población canina callejera.

- d. Una alta dispersión de actores que apoyan de manera activa: voluntarios, rescatistas, activistas y fundaciones, lo cual reduce la posibilidad de lograr acuerdos y concesos para el establecimiento de hojas de ruta comunes.
- e. No se aborda esta problemática desde la perspectiva de salud pública ni se la identifica como un riesgo a la sociedad.
- f. La presencia de perros ferales en áreas de conservación que constituyen una presión adicional a la sobrevivencia de las especies silvestres.

A continuación se detallan algunas implicaciones de este problema:

a. Salud pública

Las enfermedades zoonóticas son aquellas que desarrollan humanos y su origen o forma de transmisión son los animales. El Ministerio de Salud Pública establece que son eventos de vigilancia epidemiológica, entre otras, la leptospirosis, la rabia y la peste (MSP, 2019). Además, los restos de animales en la ciudad constituyen una fuente potencial de transmisión de enfermedades. En 2015, Emaseo, mediante el programa “Animales al cielo”, abordó este problema. En 2019 se recolectan 1200 animales y en 2020 el número aumenta a 1480. Sin embargo, el control de animales callejeros es nulo: no reciben controles sanitarios (vacunas, antiparasitarios), y como consecuencia aumenta el nivel de riesgo como vectores. La prevalencia de leptospirosis, por ejemplo, evidencia la circulación de la bacteria entre perros callejeros y la prevalencia de la enfermedad (65,9 %) (Medina y Guerra, 2006). Por otro lado, las excretas en el espacio público son un problema sanitario debido a la dispersión de parásitos.

b. Concienciación y educación

Los programas de educación escolar (primaria y secundaria) no incluyen la temática de fauna urbana, a pesar de que la información da cuenta de las ventajas de abordarla en un pénsum académico. Tampoco existe capacitación



para actores de sectores diversos, en especial sobre procedimientos básicos. Los tópicos esenciales son: protocolos de rescate, etiología, entrenamiento básico para los animales, bioseguridad, cuarentena, manejo de refugios, protocolos de eutanasia.

Es preciso que se articulen las acciones de las fundaciones y evitar que importantes esfuerzos se dispersen. Ocurre que los albergues desbordan su capacidad física y económica al atender un número inadecuado de animales.

c. Gestión técnica

Los gobiernos autónomos requieren de insumos técnicos para asignar recursos destinados a actividades efectivas para el manejo de fauna, por tanto, la participación de la academia es importante. La Universidad San Francisco de Quito llevó a cabo un censo poblacional canino en Quito, que arrojó datos tales como la cantidad de perros callejeros por persona para el año 2019 (en el área urbana un perro por cada 18 personas y en el área rural uno por cada 26 personas). Según Román y Toctaguano (2018), en el cantón Rumiñahui se generó una serie de datos poblacionales, información sanitaria del canino y riesgo epidemiológico de la brucelosis como objeto de estudio.

d. Ambiente

El abandono de los perros en áreas de conservación, en muchos casos provenientes de zonas urbanas, es un problema que amenaza la presencia de la fauna silvestre. Estos perros integran manadas que al necesitar alimento presionan el hábitat, fuentes de agua, flora y fauna, como en el caso del cóndor, que se alimenta de carroña, mismo recurso que es requerido por los caninos.

Los programas de educación escolar (primaria y secundaria) no incluyen la temática de fauna urbana, pese a que la información da cuenta de las ventajas de abordarla en un pensum académico.



3. Lineamientos de acción

Los lineamientos propuestos consideran las aristas involucradas tanto en las causas como en los impactos derivados de esta problemática.

a. Fortalecimiento y cumplimiento del marco legal y normativo en tenencia responsable

Si bien la Constitución considera el manejo de la fauna urbana, es preciso ir más allá de la tenencia responsable y formular un enfoque integrador e interdisciplinario. Los aspectos más destacados del Manejo Responsable de la Fauna Urbana² son:

- a. Promoción y garantía del bienestar animal, mediante la erradicación de la violencia contra los animales, fomentar un trato adecuado para evitarles sufrimientos innecesarios y prevenir su maltrato. Aplicar y respetar los protocolos y estándares derivados de instrumentos internacionales reconocidos por el Estado.
- b. El manejo de esta problemática considerará los siguientes lineamientos y normas técnicas de las autoridades nacionales de Agricultura, Ganadería, Acuacultura, Salud, Investigación, Ambiental sobre fauna silvestre y fauna silvestre urbana.
- c. Los gobiernos autónomos deben crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, así como crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal.
- d. Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas. Establecer planes y programas de prevención, manejo y control de poblaciones de animales; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, priorizando la educación comunitaria, así como de esterilización y adopción responsable.

2 Código Orgánico de Ambiente, título VII.



En el Código Orgánico Penal, en caso de maltrato o muerte del animal, en las últimas reformas se ha aumentado las penalizaciones pecuniarias y de prisión; sin embargo, se requiere de un ente que realice el control, recepte y procese las denuncias, en algunos países se asigna un personal policial especializado para asegurar el cumplimiento de la normativa.

b. Investigación y gestión de la información

La generación de información técnica, especializada y científica, permite tener mejores herramientas para la toma de decisiones. Se requiere de la participación de manera directa de la academia y de los gobiernos autónomos para definir la información prioritaria a ser generada. Con relación a la gestión de información, la investigación debería generar herramientas aplicativas en *software* que modele los datos poblacionales obtenidos en campo para la obtención de resultados de intensidad, sitios, frecuencia de esterilizaciones, usando herramientas amigables para los usuarios (funcionarios públicos, organizaciones civiles, etc.)

c. Coordinación interinstitucional con áreas de Salud Pública, Ambiente y Educación

La coordinación y cooperación de las instituciones relacionadas permitirían solventar debilidades y encontrar una manera de armonizar los instrumentos que se encuentran dispersos en las diferentes instituciones

El manejo de la fauna urbana es un tema interdisciplinario e intersectorial que requiere de insumos de tipo técnico, normativo y político; la coordinación interinstitucional es necesario para generar objetivos comunes. Esta línea de acción debe vislumbrarse como un establecimiento de directrices para lograr una coordinación entre los actores competentes.



d. Educación, capacitación y participación de actores

La educación, si contempla la discusión de esta problemática en el pólus académico, puede generar un conveniente cambio de mentalidad. El reconocimiento de seres que, al igual que las personas, sienten y padecen, es fundamental para que la niñez aprenda a respetarlos y cuidarlos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la World Animal Protection (WSPA) informaban durante la década de 1990 que educar a la sociedad sobre la tenencia responsable e esterilizar es la única forma de frenar la sobrepoblación canina callejera.

No es inusual que personas abandonen a sus animales debido a problemas de comportamiento, de adaptación, camadas no deseadas (que podrían prevenirse por medio de la esterilización). Es necesario educar al público acerca de la tenencia responsable, adiestramiento, control sanitario de la mascota y esto solo es viable con una oferta de capacitación.

Se requiere de la participación de los diferentes actores mediante mesas de diálogo, que permitan la construcción de hojas de rutas comunes y mesas de trabajo que articulen la operación de cada una de las actividades propuestas. Un escenario deseable sería que las organizaciones civiles fortalezcan la oferta de espacios para albergar a los animales abandonados, que se considere en sus refugios un manejo adecuado de cuarentena, control sanitario, manejo de refugios, protocolos de eutanasia, que los animales previo a la adopción tengan un entrenamiento básico para aumentar sus posibilidades de obtener un hogar.

e. Manejo de fauna urbana en zonas urbanas y áreas protegidas y sitios vulnerables

En el manejo de fauna urbana se considera dos escenarios. En zonas urbanas, es preciso identificar áreas críticas con alta densidad de animales callejeros, con el fin de establecer



una jerarquización, con un modelamiento que defina la prioridad de intervención en la esterilización. Debe considerarse, además, factores como riesgo epidemiológico y cercanía a sitios de alta afluencia.

El control de crecimiento de las poblaciones callejeras mediante la ejecución de campañas de esterilización canina callejera, con utilización de modelos que permiten definir sitio, frecuencia y la intensidad de la misma para lograr un impacto significativo en la reducción de poblaciones. Cuando el número de perros callejeros se mantiene estable, el sufrimiento de la especie disminuye de forma considerable.

En las áreas protegidas y sitios vulnerables, la problemática de perros ferales se origina en el abandono. En áreas protegidas y en las zonas de protección hídrica se observan perros que dejaron de ser domésticos y se transformaron en perros salvajes o ferales que provocan serios daños a la flora, a la fauna nativa y las fuentes de agua. Los perros son carnívoros y omnívoros, estas manadas atacan a las especies del páramo. Estudios demuestran que ninguna especie nativa puede evolucionar con un depredador que cace en grupos. Las tasas de depredación que provocan los perros ferales son muy altas, ya que se alimentan de conejos, aves terrestres, venados y tapires de montaña.

El manejo de estas áreas protegidas debe ser considerado desde la necesidad de obtener información de las manadas y métodos de intervención para la reducción de estas poblaciones que constituyen una serie amenaza para la conservación de la fauna silvestre.

4. Propuestas de política

- Implementar en el sistema educativo nacional a nivel primario, secundario y superior la temática de tenencia responsable y bienestar animal. Este proceso puede ser liderado por el Ministerio de Educación y la Senescyt, con el fin de lograr una concienciación en la población estudiantil con un efecto multiplicador en las familias.



Se debe articular instrumentos legales vigentes que se conviertan en insumos para los gobiernos autónomos descentralizados para orientar y enmarcar las ordenanzas en manejo de fauna urbana.

- Articular los instrumentos legales vigentes, con fin de armonizar terminologías, conceptualizaciones. Este será un insumo a los gobiernos autónomos para orientar y enmarcar las ordenanzas en manejo de fauna urbana, tenencia responsable, mecanismos de procesos de monitoreo del cumplimiento de normativa y sanciones.
- Invertir en el desarrollo de investigaciones, colaboraciones y voluntariado de las instituciones de educación superior, con el fin de generar conocimiento en el manejo de parámetros poblacionales, control sanitario, tenencia responsable, riesgo epidemiológico de enfermedades zoonóticas, georreferenciación de manadas de perros ferales, modelamientos poblacionales, geoestadística, geosalud.
- Establecer la capacitación de actores involucrados en el manejo de fauna urbana en lo referente a protocolos de bioseguridad, eutanasia, cuarentena, entrenamiento básico y etiología.
- Fomentar la creación de un sistema de atención veterinaria pública mediante hospitales veterinarios y quirófanos móviles que trabajen de manera activa y articulado con los gobiernos autónomos para la ejecución de campañas de esterilización intensas en zonas de alta densidad o riesgo epidemiológico.

5. Referencias bibliográficas

- Medina, Z., y Guerra, M. (2006). Seroprevalencia de *Leptospira* spp. en Caninos Callejeros de la Parroquia Madre María de San José, Municipio Girardot Estado Aragua. *Revista de la Facultad de Ciencias Veterinarias*, 4-5.
- Ministerio de Salud Pública [MSP] (12 de octubre de 2019). Subsistema de vigilancia sive-alerta enfermedades zoonóticas. *Ministerio de Salud Pública*. Recuperado de <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/ZOONOTICAS-SE-49.pdf>
- Román, A., y Toctaguano, D. (2018). *Modelamiento del riesgo epidémico por Brucella sp. mediante el modelo autómatas celular en la zona urbana central de Sangolquí* (Tesis de ingeniería). Universidad de Fuerzas Armadas, Sangolquí.

Prioridades para las políticas públicas de los recursos hídricos en Ecuador

Paúl Cisneros¹ y Alexander Espinoza²

1. Objetivo

- El objetivo de este documento de política es brindar alternativas al nuevo Gobierno de manera que se encuentre en capacidad de elevar la prioridad de la política pública para que sea posible garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento, tal como señala el sexto Objetivo de Desarrollo Sostenible.
- Con el fin de cumplir esta meta, se plantea, por una parte, que la política modifique el enfoque y, por otra parte, que alcanzar este objetivo no sea visto como erogación, sino como una inversión pública que generará ahorro y desarrollo.

2. Problematicación

La importancia estratégica del agua para el desarrollo y la garantía de derechos está reconocida en la Constitución de la República y la normativa sectorial; sin embargo, la realidad de los recursos hídricos en el Ecuador difiere de lo contemplado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 (ODS 6) “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”. Si bien se ha logrado algún progreso en la ampliación de la cobertura de agua potable y alcantarillado en las últimas décadas (el primero pasó del 66,4 % en 2014 al 71,9 % en 2017, mientras que el segundo avanzó del 61,4 % a 66 % en el mismo período [INEC, 2019]), los sistemas de provisión

1 Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del IAEN.

2 Miembro de la Red Agua Ecuador.



de agua tanto consumo humano, actividades productivas y el mantenimiento del caudal ecológico están lejos de ser sustentables. Algunos datos apoyan esta aseveración. Según el INEC (2019), solo el 67,8 % de la población urbana utiliza suministro para beber (tubería, pozo o manantial protegido o agua embotellada) en la vivienda, de manera suficiente y libre de contaminación fecal. El porcentaje de esta población en el área rural cae al 48,5 % de cobertura.

La mayoría de las aguas residuales en el país no reciben un tratamiento adecuado (INEC, 2019), lo cual genera contaminación aguas abajo y, con ello, afectaciones tanto en la salud de las poblaciones humanas, como de los cuerpos de agua. No en pocos casos esta situación provoca conflictos sociales, incluso a escala transfronteriza, como es el caso de la cuenca Puyango-Tumbes.³ Además, la distribución del agua para el riego —a cuya actividad se destina aproximadamente el 70 % del agua dulce disponible— está concentrada de tal manera que un número importante de los agricultores de subsistencia o que producen para el mercado interno mantienen bajas productividades que aportan a la reproducción del ciclo de la pobreza; la mayoría del agua utilizada en la agricultura se exporta en forma de mercancías con bajo valor agregado (Mena-Vásquez *et al.*, 2018). Por último, a pesar de la reciente creación de algunas Áreas de Protección Hídrica⁴ y el aporte del Patrimonio Nacional de Áreas Protegidas a la salvaguarda de los recursos hídricos, no existen sistemas de protección de las fuentes hídricas que garanticen la provisión en el futuro, pues no se asignan recursos para la implementación de planes de manejo de cuenca (Cisneros, 2019).

En otras palabras, a pesar de que existen políticas públicas sectoriales, los mecanismos para su implementación

3 Ver: <https://es.mongabay.com/2020/09/contaminacion-rio-tumbes-ecuador-peru-demanda-internacional/> (Revisado el 29/1/2021).

4 Ver: <https://prensa.ec/2021/01/26/4-505-hectareas-de-el-oro-fueron-declaradas-como-area-de-proteccion-hidrica-santa-rosa/> (Revisado el 29/1/2021).



tienen poca fuerza para transformar la realidad del país en materia de recursos hídricos, lo cual se traduce en la falta de garantía de derechos, así como en oportunidades desperdiciadas de desarrollo económico. Si bien las políticas existentes podrían fortalecerse con la incorporación de mejores y más diversos instrumentos de política pública (incentivos y arreglos organizacionales) para lograr sus fines, la razón principal para el fallo de las políticas sectoriales es la falta de apoyo político que tienen sus objetivos e instrumentos frente a aquellos de intereses constituidos con una amplia influencia en la agenda pública.

En los cien primeros días, el próximo Gobierno deberá emplear su capital político para elevar la prioridad de la política pública sectorial por sobre estos intereses, de manera que se puedan diversificar e institucionalizar acciones durante los próximos cuatro años y con miras al cumplimiento del ODS 6 en el año 2030. La premisa es cambiar el enfoque del cumplimiento del ODS 6 visto como erogaciones de recursos públicos a uno de inversiones públicas para lograr efectos transformadores y la generación de ahorro y desarrollo local.

3. Lineamientos de acción

Existen tres ámbitos principales de acción que se relacionan con las metas determinadas en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6; estos se describen a continuación a partir de reflexiones sobre su relación con otros ODS.

Primero, la disponibilidad de agua de calidad es esencial para mantener la salud de las personas y los ecosistemas, lo cual los vincula con el ODS 3 “Salud y Bienestar” y los ODS 14 y 15 “Vida bajo el agua” y 15 “Vida sobre la tierra”, de forma respectiva. En particular, la pandemia ocasionada por el covid-19 ha evidenciado la relación directa que existe entre asegurar la disponibilidad de agua potable para



prevenir la transmisión de enfermedades y la generación de ahorro en los sistemas de salud, con lo que se mantiene el crecimiento económico (Espinosa, 2021). Para lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, así como a servicios de saneamiento e higiene adecuados, es necesario mantener los programas de inversión pública, diversificándolos por fuera de la provisión centralizada que por lo general requiere de grandes inversiones. En tal sentido, es necesario complementar la aproximación a la inversión guiada por criterios tradicionales de construcción de grandes obras de infraestructura, con el uso de tecnologías basadas en la naturaleza que permitan aumentar los beneficios ambientales y económicos del tratamiento de aguas residuales como su uso en la agricultura (Boano *et al.*, 2020).

Es necesario reducir la contaminación en los cuerpos de agua, en especial aquella que es vertida en los estuarios y el océano; dicho procedimiento tiene efectos dispersos sobre la biodiversidad local.

Además, se debe tener en cuenta que es necesario reducir la contaminación en los cuerpos de agua, en especial aquella que es vertida en los estuarios y el océano; dicho procedimiento tiene efectos dispersos sobre la biodiversidad local y la capacidad del océano para retener carbono fuera de la atmósfera (Gerrard y Beaumont, 2014). Esta es una de las dimensiones menos discutidas sobre el efecto positivo que puede tener un adecuado manejo de la calidad del agua en la sostenibilidad de los servicios ambientales provistos por los ambientes marino-costeros.

En segundo lugar, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos bosques, las montañas, los humedales, los ríos y los acuíferos y los lagos es crítico no solo para sostener la provisión para el consumo humano sino como un elemento para contribuir a la acción climática mediante la captura de carbono (ODS 13) y para reactivar las economías locales que dependen de forma directa de los servicios ecosistémicos (ODS 8).

El ODS 6 propone aumentar de manera significativa el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores. La eficiencia se puede lograr a partir de un sistema de



contabilización y de tarifas de fácil aplicación y seguimiento que puede ser generado a partir del impulso de tecnología desarrollada en trabajo conjunto con las universidades y empresa privada local. El desarrollo de alianzas (ODS 19) para mejorar la industria, la innovación y la infraestructura (ODS 9) es clave si se la utiliza como una herramienta que aporta al cambio de modelo económico basado en la extracción de los recursos naturales.

En tercer lugar, implementar la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) como política de Estado a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, es uno de los mayores retos para la institucionalidad existente. La inversión pública en este aspecto sigue siendo central para lograr una burocracia competente y que goce de las condiciones de estabilidad que requiere para implementar la política pública.

Para complementar la inversión estatal, es necesario invertir en una mejor capacidad de las instituciones públicas para captar y gestionar de forma eficiente los apoyos provenientes de la cooperación internacional. Sin embargo, la gestión integrada no se puede lograr sin un apoyo sostenido a la participación de las poblaciones locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento en sus territorios. El fortalecimiento de las capacidades locales es clave para sostener la calidad de las intervenciones públicas y producir innovaciones que mejoren los resultados de la gestión en el tiempo (Barkin *et al.*, 2009).

4. Propuestas de política

Las propuestas de política pública que se listan a continuación consideran las contribuciones positivas (ver Pham-Truffert *et al.*, 2020) que puede hacer el trabajo sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 al cumplimiento de otros ODS:



Se propone actualizar los sistemas de definición y cobro de las tarifas por el uso del agua, para que estas reflejen de manera adecuada el impacto del uso en la sostenibilidad del recurso.

- ***Fortalecer la misión agua y saneamiento para todos para ampliar su enfoque***

No solo en la infraestructura, sino también hacia una mejora en los sistemas de cálculo de las tarifas y subsidios, de manera que contribuya no solo a la expansión de la cobertura del acceso, sino a que este sea más equitativo y sustentable desde lo económico. Se propone actualizar los sistemas de definición y cobro de las tarifas por el uso, para que estas reflejen de manera adecuada el impacto del uso en la sostenibilidad del recurso.

- ***Crear un fondo nacional para la conservación de fuentes de agua, de forma conjunta con los gobiernos autónomos descentralizados***

El fondo sería financiado, en gran parte, con las utilidades de los grandes usuarios del agua en cada una de las cuencas hídricas, además de todos los usuarios de los prestadores de servicios. Este fondo sostendrá actividades y proyectos definidos desde lo local por los consejos de cuenca reconocidos en la normativa sectorial.

- ***Crear un fondo para la investigación***

Que financie proyectos presentados y ejecutados por consorcios de universidades ecuatorianas, organizaciones gubernamentales, el sector privado y comunitario para mejorar la información disponible sobre los sistemas de provisión de agua y diseñar e implementar innovaciones que permitan incrementar los beneficios de su manejo sostenible.

- ***Gestionar líneas de crédito con organismos de financiamiento***

Que permitan mejorar el sistema de contabilidad nacional para que se pueda medir de manera sistemática y en todos los niveles de gobierno el impacto de las inversiones en el crecimiento económico y el bienestar de la población.



- **Fortalecer la gestión comunitaria y local de los recursos hídricos**

A partir de la dotación de recursos e instrumentos a los consejos de cuenca y organizaciones comunitarias, de manera que no existan dos escalas desconectadas de la toma de decisión: la nacional con los proyectos estratégicos y la sub-nacional con las prioridades definidas desde lo local.

5. Referencias bibliográficas

- Barkin, D., Fuente, M. E., y Rosas, M. (2009). Tradición e innovación. Aportaciones campesinas en la orientación de la innovación tecnológica para forjar sustentabilidad. *Trayectorias*, 11(29), 39-54.
- Boano, F., Caruso, A., Costamagna, E., Ridolfi, L., Fiore, S., Demichelis, F., Galvão, A., Pisoeiro, J., Rizzo, A., and Masi, F. (2019). A review of nature-based solutions for greywater treatment: applications, hydraulic design, and environmental benefits. *Science of The Total Environment*, 711, 134731. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.134731>
- Cisneros, P. (2019). What makes collaborative water governance partnerships resilient to policy change? A comparative study of two cases in Ecuador. *Ecology and Society*, 24(1). <https://doi.org/10.5751/es-10667-240129>
- Espinosa, C. (2021). *Provisión de agua potable a las poblaciones sin acceso a redes durante la emergencia por COVID-19. Experiencias en Latinoamérica y el Caribe*. BID.
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos[INEC] (2019). *Medición de los indicadores de Agua, Saneamiento e Higiene (ASH), en Ecuador*. Quito: INEC.



- Mena-Vásquez, P., Vos, J., Ommen, P. V., y Boelens, R. (2018). Flores, acaparamiento del agua y responsabilidad empresarial social: certificación de la producción de rosas y reclamos por la justicia ambiental en el Ecuador. *Cuadernos de Geografía de La Universitat de València*, 0(101), 189-214. <https://doi.org/10.7203/cguv.101.13727>
- Truffert, M. P., Metz, F., Fischer, M., Rueff, H., and Messerli, P. (2020). Interactions among Sustainable Development Goals: Knowledge for identifying multipliers and virtuous cycles. *Sustainable Development*, 3. <https://doi.org/10.1002/sd.2073>

Violencia de género en Ecuador: prevención y reparación inmediata

Roxana Arroyo¹ y Alexandra Clavijo²

1. Objetivo

- Proponer políticas públicas que contengan un esquema que integre el enfoque de derechos humanos, interseccional y la perspectiva de género.
- Sugerir mecanismos que comprometan al nuevo Gobierno a tomar decisiones inmediatas direccionadas a la prevención de la violencia de género contras mujeres y de reparación a las víctimas y sus familias.

2. Problematicación

De acuerdo con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención do Belém do Pará) (OEA, 1994), la violencia contra la mujer es “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado”. Mientras que para efectos de la legislación ecuatoriana observamos esta definición ampliada (Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2018), que la concibe como “[c]ualquier acción o conducta basada en su género que cause o no muerte, daño y/o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, gíneco-obstétrico a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado”.

1 Docente de la Escuela de Relaciones Internacionales.

2 Decana de la Escuela de Relaciones Internacionales.



En Ecuador, 65 de cada 100 mujeres han sido violentadas de alguna manera a lo largo de su vida, en tanto que la prevalencia de la violencia de género se manifiesta en el transcurso del tiempo.

En Ecuador, 65 de cada 100 mujeres han sido violentadas de alguna manera a lo largo de su vida, en tanto que la prevalencia de la violencia de género se manifiesta en el transcurso del tiempo de diferentes maneras. Según datos de la Segunda Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género Contra las Mujeres, la violencia psicológica está presente en un 56,9 %, la física en un 35,4 %, la violencia sexual en un 32,7 % y la patrimonial en un 16,4 % (INEC, 2019).

Durante la pandemia causada por el covid-19, este tipo de violencia se agravó en medio del confinamiento obligatorio. El hogar devino el espacio en el que las mujeres no se sienten seguras, en un 69,69 %, según un estudio realizado por la Consultora Pulso Ciudadano y Cepam. En el mismo estudio, aplicado con recorte temporal entre abril y junio de 2020, la violencia psicológica registra los porcentajes más elevados, lo que evidencia que el confinamiento agravó los conflictos de pareja debido a la sobrecarga de trabajo, desempleo, tareas domésticas y crianza de hijas e hijos en 94,24 %; además, las mujeres, en un 57,9 %, fueron culpadas por el contagio del virus o fallecimiento de familiares por no limpiar o cuidar bien a la familia. Respecto a la violencia económica, la dependencia en contexto de pandemia se consolidó: el 85,54 % de las mujeres, incluso luego de haber sido maltratadas, no logra dejar a las parejas porque son quienes sustentan el hogar (Pulso Ciudadano/Cepam, 2020).

Durante el confinamiento y las restricciones que resultaron del decreto de estado de excepción, al menos 1 de cada 100 de las encuestadas fue víctima de violencia sexual. El acoso sexual, aún en situación de confinamiento, se manifestó por medio de las redes sociales en 69,17 % de los casos. Sobre violencia física, el 37,20 % de las mujeres ha visto en grave peligro sus vidas a causa de las agresiones físicas que han sufrido, por lo que es importante relacionar este dato con un riesgo latente de femicidio. De hecho, el 76,55 % de las mujeres afirma tener conocimiento de casos de familiares,



amistades o vecinas agredidas o asesinadas por su pareja durante la cuarentena (Pulso Ciudadano/Cepam, 2020).

Sin duda, una de las manifestaciones más graves de violencia de género contra las mujeres es el femicidio, que es uno de los indicadores que revela la misoginia que impregna nuestras sociedades y está presente en todo el tejido social; el asesinato de las mujeres por el hecho de ser mujer o por identidad de género, como lo establece el Código Orgánico Integral Penal (COIP, artículo 141, 2014). Es, además, el resultado de una violencia sistémica y no responde a un fenómeno aislado sino que es producto de la discriminación y violencia estructural (Arroyo, 2004) y pone de manifiesto lo que Kelly (1988) llama el “continuum de violencia contra las mujeres”.

Según datos procesados entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 2020, en Ecuador se reportaron 118 femicidios, lo que suma a 850 casos reportados desde el 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2020. Esto significa el asesinato de una mujer cada 72 horas: el 66 % de los casos fue en manos de sus parejas o exparejas, 15 de las víctimas fueron reportadas como desaparecidas, en tanto que 37 tenían antecedentes de violencia. La edad más frecuente es entre 25 y 34 años, mientras que 4 de las víctimas estaban embarazadas al momento de ser asesinadas (Fundación Aldea, 2021).

La pandemia del covid-19 dejó al descubierto la existencia de otra epidemia más profunda e histórica, como lo señaló Dubravka Šimonovic (Croacia), relatora especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias: “Mientras el mundo lucha contra el impacto devastador de la pandemia de COVID-19 y su efecto negativo en las mujeres, una pandemia de feminicidios y violencia de género acaba con la vida de las mujeres y las niñas en todas partes” (ONU, 2020).

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas



en inglés) compromete a los Estados en la consecución de la igualdad sustantiva; es más: el Comité de la Cedaw deja muy claro en tres de sus Recomendaciones Generales (19, 35 y 28) la responsabilidad de los Estados en su ámbito interno para la prevención, sanción y erradicación de la violencia y la discriminación. Los datos son alarmantes a escala regional: América Latina cuenta con una tasa de 1,6 por cada 100 000 habitantes, lo que la convierte en la segunda región más letal para las mujeres después de África.

En esta problemática consideramos que también debe ser un asunto prioritario para Ecuador el de los derechos humanos de mujeres migrantes. El principio de ciudadanía universal, consagrado en la Constitución (CRE, 2008), nos recuerda el derecho a la movilidad humana sin fronteras como un derecho humano fundamental, en el que ninguna persona puede ser considerada ilegal por su estatus migratorio. Durante los primeros cien días del próximo Gobierno es imperativo retomar la problemática, sobre todo de las mujeres migrantes en general y, en especial, de aquellas que se dedican al trabajo de cuidado y doméstico que sufren un impacto económico y de salud, producto de la crisis, así como las mujeres migrantes en situación de calle. El temor a su situación migratoria y la xenofobia impide la seguridad de las personas migrantes y su acceso a recursos de justicia y a los servicios de salud generales y, por supuesto, los relacionados con su salud sexual y reproductiva (Comisión Interamericana de Mujeres, 2020, p. 20). Esta situación expone a las mujeres, como es el caso de las de nacionalidad venezolana, que según datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2020), establece que sobre el tema de violencia un 12 % de personas ha conocido sobre incidentes de violencia basada en género, del cual el 37,5 % corresponde a mujeres que han sufrido violencia física, sexual u otra forma de violencia.



Frente a este panorama se requiere de una mirada que integre el enfoque de derechos humanos, interseccional y la perspectiva de género (Comisión Interamericana de Mujeres, 2020), por parte del nuevo Gobierno del Ecuador que tomará posesión en mayo de 2021, junto con un compromiso profundo con este tema. Las decisiones que se tomen en estos primeros cien días de Gobierno deben estar direccionadas a la toma de medidas inmediatas de prevención de la violencia de género contra mujeres y de reparación a las víctimas y sus familias.

3. Lineamientos de acción

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres es el resultado de un proceso histórico de reivindicaciones de las mujeres que fue asumido por el Estado, el cual ratificó las convenciones internacionales sobre la materia y asumió la responsabilidad de garantizar el derecho a vivir una vida libre de violencia. Mediante esta ley se establece la creación de un sistema nacional que determina el rol de las diferentes entidades que lo conforman en los ámbitos de la prevención, atención, protección y reparación y los mecanismos de necesaria articulación con el ente rector del sistema.

Es importante tener en cuenta que esta ley contiene los estándares e indicadores necesarios para abordar el tema de la violencia como punto de partida de la toma de decisiones en estos primeros cien días de Gobierno; por lo tanto, sugerimos considerar el estado de la aplicación de la ley en los siguientes aspectos como propuesta de política pública. Presentamos lineamientos de acción organizados como propuesta de política pública en tres ejes: a) aplicación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; b) ciudadanía universal de las mujeres migrantes; y c) prevención, erradicación y sanción de femicidio.



La adecuada aplicación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres permitiría atender el reto de garantizar el derecho a vivir una vida libre de violencia.

4. Propuestas de política

Es preciso anotar que la adecuada aplicación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres permitiría atender el reto de garantizar el derecho a vivir una vida libre de violencia. El Estado requiere optimizar todos los recursos materiales y humanos con los que cuenta; además, debe asumir compromisos y medir el impacto de la pandemia para tomar decisiones adecuadas. A continuación se refieren políticas y lineamientos hacia ese objetivo.

- ***Reactivación y fortalecimiento del sistema de protección contra la violencia por razones de género***

Es necesario garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Para la implementación de esta política pública es necesario tomar ciertos lineamientos como, por ejemplo:

- Solicitar a cada institución que conforma el Sistema Nacional Integral un reporte sobre el estado de ejecución de las acciones, programas y proyectos que de acuerdo con sus atribuciones tengan a cargo y el respectivo presupuesto asignado.
- Revisar los impactos y la sostenibilidad de estas acciones y la necesidad de recursos, con el fin de revisar y reasignar el presupuesto necesario para garantizar la prevención y la erradicación de la violencia.
- Conocer el estado de situación del sistema de protección, el cual debe ser prioritario, y reasignar el presupuesto.
- Garantizar que el MSP cuente con los recursos de atención en salud sexual y reproductiva para las mujeres en general y, en especial, para las víctimas de violencia de género.
- Solicitar a la Secretaría de Derechos Humanos que informe sobre las acciones prioritarias que realiza para el cumplimiento de lo que la ley establece.



- vi. Solicitar información al Consejo de la Judicatura sobre el impacto durante la pandemia de las víctimas de violencia de género contra las mujeres, para valorar los planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar los derechos en esta materia.
- vii. Garantizar el acceso de las mujeres a las TIC, ya que esto permite el ejercicio de otros derechos, como el acceso a la justicia, la educación y el trabajo.
- viii. Incluir el enfoque interseccional y de derechos humanos al adoptar medidas diferenciadas, considerando las particularidades e identidades diversas de las mujeres, en especial en situación de riesgo, tomando en cuenta factores tales como la raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, pertenencia a clase social, condición migratoria, entre otras variables que puedan acentuar una situación de riesgo a la violencia y la discriminación.
- ix. Generar espacios de participación de las mujeres para activar e implementar comités nacionales y de usuarias de los servicios de atención, a fin de observar y vigilar el cumplimiento de la Ley Orgánica Integral, por intermedio de la Secretaría de Derechos Humanos.
- x. En el sistema educativo se deben definir y efectivizar las rutas y protocolos para prevenir, atender y sancionar los casos de violencia sexual en el ámbito educativo.
- xi. Las clases escolares en línea (niveles primario, secundario y terciario) deben incluir información sobre recursos disponibles para denunciar casos de violencia en todas sus manifestaciones, tanto físicas como digitales; el equipo docente/académico debe estar preparado para esta atención.
- xii. Consolidar acciones de difusión y canales de denuncia para abordar la ciberviolencia, ya que debido al uso necesario de la tecnología en contexto de pandemia existe mayor exposición de las víctimas en las redes y las coloca en espacios en los que operan depredadores sexuales.



El Estado debe garantizar el acceso a los derechos a las mujeres migrantes y de tránsito, sin que dependa de su situación migratoria.

- ***Ciudadanía universal de las mujeres migrantes***

La violencia de género y discriminación de las que son víctimas las mujeres migrantes merecen ser atendidas desde las instituciones que deben garantizar los derechos humanos que las protegen. Para la aplicación de esta política pública se requiere tomar ciertos lineamientos, como por ejemplo:

- i. El Estado debe garantizar el acceso a los derechos a las mujeres migrantes y de tránsito, sin que dependa de su situación migratoria.
- ii. Elaborar un plan inmediato que articule las instituciones e instancias que tienen competencias en la materia.
- iii. Fortalecer las acciones a nivel comunitario por medio de los gobiernos autónomos descentralizados.
- iv. Fortalecer los convenios bilaterales y la cooperación internacional necesaria en este tema.

- ***Prevención, erradicación y sanción del femicidio***

Para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia es fundamental un trabajo articulado entre los diferentes actores sociales y las instituciones estatales responsables de la prevención, erradicación y sanción del femicidio. Para lo cual consideramos urgente:

- i. Fortalecer la institucionalidad que de manera emergente active planes, programas y proyectos que garanticen una vida libre de violencia desde la prevención a la sanción en casos de femicidio
- ii. Poner en marcha una campaña comunicacional de sensibilización sostenida en medios de comunicación de diferente tipo, sobre todo en lo relacionado con la prevención de violencia de género contra las mujeres.
- iii. Capacitar de modo permanente al personal docente y administrativo mediante una política en el sistema de educación que sea parte del currículo oficial. Sensibilizar a la comunidad educativa en su conjunto para que se aborde



la problemática de femicidio desde una línea argumentativa de los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

- iv. Implementar una política de persecución penal con perspectiva de género desde el Ministerio Fiscal, como una política específica, a fin de que investigue los femicidios de manera adecuada.
- v. Fortalecer los mecanismos de reparación integral de las víctimas indirectas del delito de femicidio.
- vi. Perfeccionar el sistema de procesamiento de datos de casos de femicidio. Las instituciones del Estado deben garantizar el procesamiento, actualización y publicación de los datos correspondientes a los casos de femicidio.

5. Referencias bibliográficas

- Arroyo, R. (2004). Violencia estructural de género: una categoría necesaria de análisis para los derechos humanos de las mujeres. *Revista Pensamiento Jurídico Feminista*, n.º 2.
- Código Orgánico Integral Penal [COIP] (2014). Código Orgánico Integral Penal. Asamblea Nacional. Registro Oficial, Suplemento 180. Recuperado de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=c%C3%B3digo+org%C3%A1nico+integral+penal&fecha=>
- Comisión Interamericana de Mujeres [CIM] (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19->
- Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women [Cedaw] (1992). Recomendación General número 19. “Violencia contra la mujer” A/47/38, 11.º período de sesiones, 29/01/1992.
- ____ (2010). Recomendación General número 28 relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la



eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. CEDAW/C/GC/28/.

——— (2017). Recomendación General Número 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general n.º 19 sobre acceso a la justicia de las mujeres. CEDAW/C/GC/35.

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

Fundación Aldea (2021). Ecuador cerró el año 2020 con 118 femicidios, sigue la tendencia de un feminicidio cada 72 horas. Recuperado de <http://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/ltkb7e8a23fmcjg9ealt9ja59t8ygp>

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2019). Encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres. Recuperado de https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf

Kelly, L. (1988). *Surviving sexual violence*. Londres: Polity Press.

Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. (2018). Asamblea Nacional. Registro Oficial, Suplemento 175. Recuperada de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=Ley+Org%C3%A1nica+Integral+para+Prevenir+y+Erradicar+la+Violencia+contra+las+Mujeres&fecha=>

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer/ Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (Cedaw).



- _____ (2020). Feminicidios, una pandemia ignorada que requiere medidas urgentes. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2020/11/1484502>
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer. Recuperado de <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2020). Análisis comparativo del Monitoreo de Flujo de la población venezolana en Ecuador 2018-2019. Recuperado de <https://www.oim.org.ec/2016/iomtemplate2/sites/default/files/publicaciones/Ana%CC%81lisis%20comparativo%20de%20las%207%20rondas%20DTM%202018-2019%2C%20Ecuador%20W>
- Pulso Ciudadano/Cepam (2020). Encuesta sobre violencia de género contra las mujeres durante el confinamiento por el Covid-19. Disponible en: https://www.cepam.org.ec/wp-content/uploads/2020/09/Datos_Violencia-de-Genero_ECU2020.pdf

Solidaridad y participación ciudadana para la vacunación universal contra el covid-19 en Ecuador

Jorge Benavides¹ y Jhoel Escudero²

1. Objetivo

- Sugerir canales de política pública que permitan garantizar el derecho a la salud y el acceso a los medicamentos para combatir el covid-19 dentro de los parámetros del Estado constitucional.
- Proponer políticas públicas para aplicar con transparencia y eficacia el marco jurídico ordinario para inmunizar a la población contra el covid-19.
- Usar el marco jurídico ordinario, la participación ciudadana, el diálogo público y el principio de solidaridad de la economía social para que la sociedad, el mercado y el Gobierno contribuyan a la inmunización total de la población contra el covid-19.

2. Problematicación

La pandemia del covid-19 ha supuesto un complejo desafío para los Estados en la actualidad. Su adecuado manejo supera las capacidades que en materia presupuestaria y de salud pudieran realizar los países afectados por el coronavirus.

El nuevo Gobierno de Ecuador, en sus primeros cien días, deberá resolver el problema causado por la pandemia covid-19. La solución definitiva solo se alcanzará con la inmunización de toda la población

1 Decano de Escuela de Derechos y Justicia del IAEN.

2 Vicerrector del IAEN.



La solución definitiva solo se alcanzará con la inmunización de toda la población contra el virus dentro del marco constitucional ordinario y no mediante estado de emergencia.

contra el virus y esto conlleva un conjunto de decisiones de política pública que deben desarrollarse dentro del marco constitucional ordinario y no mediante estado de emergencia. Este último dificulta el tratamiento del problema y menoscaba la oportunidad de encontrar soluciones que se nutran de participación ciudadana y diálogo público y permitan arribar a una alternativa solidaria. En este sentido, la articulación nacional e internacional, entre Estados, organismos internacionales, universidades y laboratorios permitiría definir mecanismos para la fabricación, financiamiento, distribución y acceso efectivo a las vacunas a la población.

En Ecuador existen alrededor de 17 084 358 habitantes (INEC, 2018), quienes deben ser inmunizados contra el covid-19; si se toma en cuenta que el antiviral es efectivo en el momento en que se aplican dos dosis, el país requiere de 34 168 716 millones de vacunas. Las estimaciones del valor de cada antiviral fluctúan entre 2,8 a 25 dólares en su lugar de origen, las más costosas son Moderna, Johnson & Johnson y las menos Pfizer, AstraZeneca y Gamaleya. A estos costos se añadirán los gastos de transporte, almacenamiento y distribución, que se estima en 20 dólares adicionales por cada dosis. Se considera que el presupuesto superaría los 683 374 320 de dólares y este deberá ser planificado, presupuestado y ejecutado en el contexto de una crisis sanitaria, económica y social, con reducidos fondos públicos. El escenario descrito se suma a la ya exorbitante deuda externa acumulada y de la crisis.

El Estado ecuatoriano, para cumplir con las responsabilidades en materia de salud contempladas en el artículo 363 de la Constitución (en adelante CRE), debe implementar una política pública que cuente con financiamiento proveniente de recursos públicos y garanticen el derecho universal a la vacuna. Si se considera: a) la gravedad extrema que el virus significa para la salud y la vida de la población; b)



el estado de necesidad causado por la crisis sanitaria que se refleja en el deterioro del mercado y la economía del país; c) la urgencia por la falta de capacidad de los hospitales para atender a la población enferma; y d) la urgencia de usar recursos económicos e institucionales para acceder a las dosis de vacunas; la posibilidad de un Estado de emergencia, en efecto, ofrecería algunas salidas.³

Sin embargo, a partir del Dictamen 7-20-EE/20, emitido por la Corte Constitucional, que declaró la inconstitucionalidad del Decreto ejecutivo 1217, no es posible acudir a un régimen de excepción para manejar la crisis. En la medida que en este dictamen la Corte Constitucional, entre otros razonamientos, señaló que los hechos alegados circunscritos a la causal de calamidad pública fueron ya utilizados en dos ocasiones anteriores por parte del Ejecutivo, en lo posterior, la crisis sanitaria deberá ser superada por medio de los dispositivos ordinarios con los que cuenta la Administración pública.

El Gobierno actual creó un plan piloto de vacunación que evidencia que, hasta el mes de mayo de 2021, llegará a Ecuador una cantidad de 355 870 vacunas, con lo que restarían 33 812 846 dosis hasta cubrir toda la población. El nuevo Gobierno deberá afrontar estas decisiones dentro del marco jurídico ordinario y asumir el desafío de planificar, presupuestar y ejecutar de forma transparente, eficiente y efectiva la distribución de la vacuna contra el covid-19.

Ante la posible ineficiencia del Estado se prevén alternativas que deberá atender el nuevo gobernante: a) el Gobierno debería acelerar créditos de emergencia y acudir a recursos, lo que incrementaría la deuda del país, pero brindaría las dosis que requiere la población; b) en el marco de la participación ciudadana y de la economía social y solidaria, el Régimen podría liderar un diálogo entre el sector público y el privado para que en términos de solidaridad se

3 CRE, artículo 164.



encuentre una salida viable en aras de conseguir recursos, planificar y distribuir a todos los habitantes la vacuna contra el covid-19.

Es razonable pensar que dejar en manos del Estado el manejo de la pandemia, de manera exclusiva, podría ser poco eficaz, pues se corre el riesgo de que la Administración pública se vea desbordada. De otro lado, dejar en manos de la iniciativa privada no comulga, de modo necesario ni de manera adecuada, con los compromisos constitucionales asumidos por el Estado, en términos de un modelo social y solidario de la economía ni con el bienestar público. Un mecanismo que conjugue ambas aproximaciones podría ser la respuesta más eficaz.

3. Líneas de acción

Es necesario plantear un tipo de política pública de salud que se traduzca en efectividad y en acceso a los medicamentos para inmunizar a toda la población. El nuevo Gobierno debería dar los primeros pasos durante el primer trimestre de funciones. Como se señaló con anterioridad, el marco sería el sistema constitucional ordinario y, dentro de este parámetro, el Gobierno debería estar en capacidad de acceder a recursos, en otras palabras: evidenciar capacidad de endeudamiento.

El nuevo Gobierno deberá realizar un esfuerzo económico y de organización para garantizar la vacunación a toda la población ecuatoriana. En una primera fase, se deberá tomar en cuenta a los sectores considerados prioritarios, como el personal de salud, así como los adultos mayores. Se debe tener en consideración que por efecto del artículo 295 del texto constitucional, el presidente de la República, durante los primeros noventa días de su gestión, deberá enviar la proforma presupuestaria a la Asamblea Nacional para su aprobación, en la que en el presupuesto destinado

Es necesario plantear un tipo de política pública de salud que se traduzca en efectividad y en acceso a los medicamentos para inmunizar a toda la población.



a salud implicará un muy importante porcentaje destinado a la compra de las vacunas.

En este contexto de crisis, será conveniente ensayar una transición ordenada con el actual régimen y fortalecer lineamientos establecidos de cara a la implementación de un adecuado plan nacional de vacunación ejecutado por el Ministerio de Salud Pública. En este esfuerzo existen algunas variables que comportan connotaciones jurídicas y que se debe tener en consideración. Por un lado, la financiación presupuestaria de las vacunas, a saber, vía recursos propios, adquisición de deuda, o por medio de impuestos; por otro, que el régimen de contratación que implican las vacunas opere por medio de un proceso transparente.

La política pública que garantice el derecho a la salud y la vacunación universal debe basarse en la participación ciudadana, el diálogo y el principio de solidaridad entre la sociedad, el Estado y el mercado. El carácter social de la Constitución incorpora como uno de sus desarrollos normativos a derechos sociales como la salud y el acceso a medicamentos. Es un mandato del constituyente y, también, es parte de las obligaciones internacionales de los Estados, en particular el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, cuyo mandato imperativo es la prohibición de regresividad de estos derechos.

Se trata de un desarrollo en materia de derechos que no hay que perder de vista, ya que es útil para la toma de decisiones, de ahí que el artículo 32 de la Constitución de Ecuador reconoce que la salud es un derecho que garantiza el Estado. Para que sea efectivo se debe ser accesible, disponible, oportuno, aceptable en lo cultural y de buena calidad (Hunt & Khosla, 2008).



Tabla 1
Elementos esenciales del derecho a la salud

Elemento esencial	Contenido	Sujeto de protección	Obligaciones
Disponibilidad	Protección de la oferta pública Protección de la oferta privada Disponibilidad: información en salud Acceso a la salud pública	Toda la población	Utilizar el máximo de recursos disponibles para dar efectividad Aplicar estrategias: plan de salud Asegurar el acceso Evitar contaminar la atmósfera, el agua y la tierra Cumplimiento progresivo Cooperación internacional y nacional
Acceso	Régimen contributivo Régimen subsidiado Como participante vinculado	Prioridad: adultos mayores, niños, personas con discapacidad, minorías sexuales, PPL Toda la población	Acceso con atención básica Acceso sin discriminación Proteger a los médicos Acceso a la información
Aceptabilidad	Confidencialidad de los datos personales Consentimiento informado Derecho a la muerte digna Prevención de salud mental Derecho a la autodeterminación	Derechos de las personas: sexuales y reproductivos, adultos mayores, PPL, salud mental, respeto al ciclo de vida, minorías étnicas,	Con efecto inmediato: garantizar establecimiento, bienes y servicios, respeto de la ética médica Adoptar medidas preventivas y de respeto de los derechos Velar por un servicio d salud apropiado Atención equitativa
Calidad	El derecho debe ser prestado por el personal idóneo Prestar el servicio de forma eficaz Prestar el servicio de forma oportuna que no agrave la condición del paciente Derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida	Rehabilitación máxima posible	Calidad y capacidad adecuada del servicio de salud

Fuente: (Parra, 2006, p. 74).



Este derecho social se articula al plan del buen vivir y al sistema económico, de acuerdo con la Constitución. El sistema económico es de una economía social y solidaria (ESS), prioriza los derechos por sobre los factores reales del poder del mercado (Grijalva, 2011, p. 34), para ello, el modelo económico se sostiene sobre la base de dos centralidades: a) sistema social y solidario; y b) el plan de desarrollo o del buen vivir, que constituye un medio para concretar los derechos de las personas (art. 283 de la CRE).

La economía se define como mixta: pública, privada, popular y solidaria, articulada por el principio de solidaridad para lograr el desarrollo. Los efectos de la pandemia afectan de manera directa a todos los sectores de la economía, el hecho de que solo uno de estos sectores asuma el reto de salir de la crisis podría ser un fracaso, dadas las condiciones precarias de la economía pública y el sobreendeudamiento. Es deber de los sectores económicos aplicar el principio de solidaridad para lograr un desarrollo equilibrado y mantener la estabilidad económica, lo que resulta oportuno en este momento es proponer que también se redistribuyan las cargas de manera solidaria para poder salir de la crisis.

Por último, el otro eje es la participación ciudadana, elemento transversal al modelo constitucional, el cual informa a la planificación estatal, así como a las políticas públicas. La participación ciudadana operaría por medio del diálogo público, el cual sugiere que una solución para ser legítima debe tener en cuenta a todos los afectados por la crisis y proponer, en conjunto, salidas efectivas. Evitando así que el Estado desatienda sus compromisos constitucionales y entregue el manejo de la vacunación al sector privado, el cual no priorizaría el bien público, de forma necesaria. La participación ciudadana y el diálogo público llevaría a una alternativa razonable para que conforme a los ingresos de la población y el rol de las prestadoras de salud se haga un buen acuerdo, en el cual el Estado subsidie la vacuna a las



personas con menores ingresos, en tanto se garantiza en todo momento la transparencia del proceso.

4. Propuestas de política: viabilidad

Crear un plan integral de vacunación contra el covid-19 mediante un proceso participativo, liderado por el presidente de la República, en cooperación con la Asamblea Nacional, los representantes de los municipios, de las universidades, del sector salud, de los ciudadanos y representantes del sector privado, para crear una solución que prevea crear un fondo económico solidario, compra universal de la vacuna y plan de vacunación e inmunización de toda la sociedad ecuatoriana. La propuesta es viable en función de las características de la Constitución de la República, que prevé una la relación entre derecho a la salud y plan del buen vivir. Lo anterior toma como centralidad el principio de solidaridad, la participación y la transparencia, que es rector de la política económica del Ecuador, como lo prevé el artículo 283 de la CRE.

Las líneas generales del diálogo se canalizarán por medio de un Proyecto de Ley Económica Urgente covid-19, destinado a la protección del derecho a la salud y la reactivación económica. Pues no se puede atender la pandemia por medio de un estado de emergencia, ni con recaudación anticipada de impuestos, conforme el Dictamen 7-20-EE/20 emitido por la Corte Constitucional del Ecuador.

Esta política pública evitaría el endeudamiento público que, con la correspondiente sobrecarga de obligaciones al Estado, está en el límite del endeudamiento internacional.

El liderazgo del nuevo Gobierno, la participación ciudadana y el diálogo público permitirá que de forma ordenada se brinde una solución conjunta para lograr la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad en el acceso a la vacuna contra el covid-19, para inmunizar así a toda la población de Ecuador en este 2021.

Se debe crear un fondo económico solidario para compra universal de la vacuna junto con un plan de vacunación e inmunización de toda la sociedad ecuatoriana.



5. Referencias bibliográficas

- Corte Constitucional del Ecuador (2020). Dictamen 7-20-EE/20, inconstitucionalidad de Estado de Emergencia pandemia Covid-19.
- Grijalva, A. (2011). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Cedec/Corte Constitucional.
- Hunt, P., & Khosla, R. (2008). El derecho humano a los medicamentos. *Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos*, 5(8), 100-121. <https://doi.org/10.1590/S1806-64452008000100006>
- Parra, O. (2006). El contenido esencial del derecho a la salud y la prohibición de regresividad. En C. Courtis, *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: CELS.

Interagencialidad entre instituciones del Estado: desafíos e implicaciones de la gobernabilidad de la seguridad integral en Ecuador

María Fernanda Noboa¹

1. Objetivo

- Proponer al nuevo Gobierno políticas públicas de largo plazo encaminadas a una gobernabilidad eficiente, articulada y estratégica de la seguridad integral nacional, con carácter interinstitucional.
- Perfilar líneas de acción que el régimen entrante puede adoptar para establecer una agenda de coordinación intersectorial securitaria, bajo coordinación del sector defensa.

2. Problematicación

La mutación y disrupciones frecuentes en el entorno geoestratégico de la seguridad global han incidido en conceptos, doctrina, procesos, capacidades, organizaciones, tecnología y actualización frente a los nuevos ambientes operacionales y de maniobra para la gobernabilidad de la seguridad en la subregión y, en el caso concreto, en Ecuador; aun cuando, el Ataque de Angostura, perpetrado en territorio ecuatoriano por las Fuerzas Militares Colombianas en 2008,² es uno de los hitos visibles que detonó el inicio de la denominada institucionalización del sector seguridad³ (Vallejo, 2018) del Ecuador, con

1 Decana de la Escuela de Prospectiva Estratégica

2 Operación quirúrgica extraterritorial denominada Fénix, para dar de baja al segundo al mando del Secretariado de las FARC-EP, alias Raúl Reyes.

3 La principal referencia es la conducción política estratégica policial y militar en manos de civiles, en la mayoría de los casos ajenos al conocimiento y experiencia del sector seguridad.



El concepto articulador de seguridad integral es la base para la gestión de las nuevas amenazas y factores de riesgo que orientan la gestión de la seguridad pública en todos sus componentes.

virajes misionales para los operadores de la seguridad en el marco de la nueva Constitución de la República (2008) y de la actual Ley Orgánica de la Seguridad Pública y del Estado.⁴ El concepto articulador de seguridad integral es la base para la gestión de los nuevas amenazas y factores de riesgo (emergentes, asimétricos, intermésticos, anidados, híbridos) que orientan la gestión de la seguridad pública en todos sus componentes —sobre todo la seguridad ciudadana y defensa— que han mutado de manera considerable; todo esto exige la potenciación de sus capacidades para permitir enfrentar, de manera complementaria, coordinada y conjunta con las otras instituciones del Estado, la emergencia de nuevos factores de riesgo y amenazas que hoy coexisten en entramados de ecosistemas criminales⁵ y de otros tipos de peligros de mayor complejidad y con despliegue multiescalar, que trascienden ya las tradicionales respuestas restrictivas de lo policial y militar, en sentido estricto.

Los ejemplos más cercanos en el tiempo son el calentamiento de las calles por el levantamiento indígena de octubre de 2019 y la actual crisis sanitaria provocada por el covid-19, que evidenciaron debilidades en las capacidades de interagencialidad entre diversas entidades del Estado, de modo particular, en aquellas aglutinadas en el Sistema de Seguridad Pública y del Estado —cuya cabeza es el presidente de la República—, en definitiva, responsable de la seguridad pública, del bienestar colectivo y del desarrollo integral en respeto al ejercicio de los derechos humanos.⁶ Es más, la

4 Ley Orgánica reformada en 2014.

5 Dicho concepto ha sido utilizado por varios expertos en seguridad de la región y fuera de ella.

6 El artículo 3 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en torno a la garantía de la seguridad pública, determina que “Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado responsable de la seguridad pública y del Estado, con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales”.



herramienta rectora denominada Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad (Consejo Sectorial de Seguridad 2017-2020) fue diseñada desde la concepción política de la defensa y la seguridad pública, en la medida en que el coordinador de dicha herramienta estuvo a cargo del actual Ministro de Defensa: “que permite la interrelación entre los diferentes sectores que tienen la corresponsabilidad en el ámbito de la defensa y seguridad que se articulan a través de la Agenda de Coordinación Intersectorial [ACI]”. En seguida salta a la vista que la orientación clave de esta herramienta rectora surge desde la concepción política del sector defensa, aunque lo que se busca es una interagencialidad que garantice actuaciones de las instituciones de manera apropiada, conforme a normas y principios democráticos (XXXII Asamblea General de la OEA, 2002) derivada del principal conductor del Estado, el cual dirige el sistema de seguridad pública y cuyo asesoramiento lo deberían recibir en estricto sentido todas las entidades que conforman el Consejo Sectorial de la Seguridad⁷ con sus correspondientes estructuras, liderazgos, valores. Las instituciones del sector seguridad, sin perder su particularidad funcional, deben encaminarse al alineamiento dinámico de objetivos, lenguajes y líneas de acción comunes para garantizar la seguridad pública, que no se restringe de manera exclusiva a la defensa y al componente militar.

Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, así como de la estructura estatal. Tanto la conflictividad de octubre como la pandemia del covid-19 no hicieron sino mostrar una total falta de anticipación continua, alertas tempranas e inteligencia de Estado, en tiempo real, que puso en entredicho la capacidad de una respuesta efectiva y una débil infraestructura

Tanto la conflictividad de octubre de 2019 como la pandemia del covid-19 no hicieron sino mostrar una total falta de anticipación continua, alertas tempranas e inteligencia de Estado.

⁷ En la Ley de Seguridad Pública y del Estado actualizada al 2014 se da atribuciones claras al Consejo de Seguridad Pública y de Estado, que en el Art. 6 menciona los actores que forman parte de él, y en el Art. 7 sus funciones.



por parte del Estado y de sus diversas instituciones. Esto llama la atención si se considera que desde el 2017 se diseñó la Agenda de Coordinación Intersectorial (ACI), bajo el liderazgo del sector defensa.

Por tanto, aun cuando el diseño de la ACI ha implicado un alineamiento al Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida, salta a la vista que no ha funcionado de manera efectiva en el débil manejo de la crisis de octubre y de la disfuncional respuesta a la emergencia sanitaria. Existen tareas pendientes para garantizar el cumplimiento no solo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas) y los Desafíos Globales para la humanidad del Millenium Project (10, Paz y Conflicto) que son indispensables para un verdadero aprendizaje anticipativo en acción para la creación de los mejores futuros alternativos para la seguridad de los habitantes.

En torno a lo argumentado se prevé de manera general algunas líneas de acción:

3. Lineamientos de acción

- Mapear el futuro de los ambientes y contextos en los que deberá actuar de manera coordinada y complementaria el sector seguridad, mediante adaptabilidad, flexibilidad y balances estratégicos. Se busca trascender la tradicional dicotomía oficialización militar-militarización policial, incluyendo de manera sistémica otras instituciones vinculadas (Gestión de Riesgos, CIES, Relaciones Exteriores) para gestionar la seguridad integral del Estado y sus ciudadanos en el marco de sus derechos, sin menoscabar la profesionalización del talento humano de cada una de las instituciones del sector;
- Lograr que el sector seguridad articule en balance: lenguajes, objetivos y líneas estratégicas de acción, en el marco de procesos de anticipación temprana y continua, en el estudio de amenazas y factores de riesgo emergentes a la seguridad integral, incorporando también un panorama



de potenciales oportunidades de desarrollo para el Estado mediante la materialización de una conducción política madura, fruto del diálogo entre actores. Esto implica además una pronta respuesta ante eventos y acontecimientos, sin desmerecer la mirada del largo plazo, por lo cual “la preparación y la planificación para una pronta respuesta precisan soluciones dinámicas e integradas entre los organismos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, así como la participación activa de la sociedad en general” (Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestres, 2020, AIE, p. 2);

- Fortalecer las acciones que garanticen paz, justicia e instituciones sólidas dentro del Consejo Sectorial de Seguridad. Se logrará la gestión de las capacidades escalables, flexibles y adaptables tanto para la planificación como la interoperabilidad efectiva en el marco de la vigencia de los derechos humanos y una gobernabilidad efectiva, a partir de la innovación en el uso de metodologías y modelos analíticos que permitan enfoques estructurados de la incertidumbre ecosistemas de amenazas (multidimensionales) y riesgos emergentes;
- Instaurar políticas de capacitación en materia de interagencialidad, complementariedad, interoperabilidad, para la gobernabilidad en seguridad, basadas en una autotransformación de sus actores. Esto repercutirá en doctrina, compromisos éticos y responsabilidad social, reafirmando valores frente al bien común, como forma de neutralizar, de forma efectiva, diversas formas de violencia y conflictividad, riesgos y oportunidades, acumulando aprendizajes permanentes en acciones escalonadas eficaces especificadas por la ley⁸ y que servirán de base para nuevos aprendizajes;
- Fomentar el intercambio de flujos de información de alto valor en tiempo real para la toma de decisiones, combinando la planificación, la organización, la cultura organizacional, el adiestramiento de los actores, y el diseño de

8 Se hace referencia a los niveles de territorio y responsabilidades de las instituciones, que deben estar normadas por ley y administradas en los niveles jurisdiccionales correspondientes, sin perder de vista la responsabilidad de cada una de las instituciones participantes.



protocolos pertinentes, a partir de visiones compartidas; los datos y su trabajo debe ser dinámico desde lo nacional a lo local, de lo local a lo nacional, de lo nacional a lo regional. Por ejemplo, para garantizar que cada experiencia se convierta en un saber hacer de partida para futuras experiencias.

4. Propuestas de políticas

a) Institucionalización de largo plazo de los gabinetes sectoriales

Institucionalización de los Consejos Sectoriales,⁹ en el caso específico del Consejo Intersectorial de Seguridad, bajo el marco legal establecido por la Función Ejecutiva, con una visión de largo plazo. Esto, con base en protocolos y orientaciones de anticipación continua y alertas tempranas que garanticen respuestas y acciones particularizadas dentro del ámbito de competencia de cada institución, sin perder la idea de complementariedad e interoperabilidad hacia el bien común. Los actores deberán apropiarse de acciones y respuestas multiescalares desde lo local a lo nacional y viceversa en las jurisdicciones bajo su responsabilidad.

b) Armonización de lenguajes y objetivos comunes estratégicos y operativos

Afianzamiento de una cultura institucional y operativa de acciones, complementarias y unificadas en el nivel estratégico y operacional, evidencia de una voluntad política consensuada hacia el bien común, sobre todo entre los operadores de la seguridad: Policía y las Fuerzas Armadas,¹⁰ aludiendo a la coordinación estipulada en la Ley de Seguridad Pública

9 Se alude al cumplimiento del artículo 2 (naturaleza de dichos Consejos) y artículo 3 (Atribuciones) de los Consejos Sectoriales (Presidencia de la República. Presidente Lenín Moreno Garcés, 14/6/2018).

10 Con ello se evita la tradicional dicotomía entre la policIALIZación militar o la militarización policial en caso de conflictos atípicos, amenazas no tradicionales o factores de riesgo no convencionales.



y del Estado (reforma 2014) y sin marginalizar las orientaciones doctrinarias, planeamiento concurrente, principios de empleo, estructura de mando, oportunidad de respuesta y propósito que exige sobre todo la identificación anticipada de tendencias relevantes, disrupciones, mutaciones y cambios en amenazas no tradicionales y factores de riesgo no esperados. Esto será posible mediante la inclusión de la mirada prospectiva como componente clave de la cultura institucional y operativa tanto de la Policía como las Fuerzas Armadas.

c) Actualización y redimensionamiento de documentos rectores producidos por el Gabinete Sectorial de Seguridad

Diseñar ejercicios compartidos mediante la participación activa horizontal y transversal de todos sus actores, mediante el tratamiento adecuado de la información institucionalizada de cada actor para la producción de la *Agenda Intersectorial* de largo plazo, pero flexible, ciñéndose a lo estipulado en el marco normativo específico. De igual manera, se requiere una jerarquización de aquellas necesidades que deberían ser elevadas a nivel de la Presidencia de la República en calidad de alertas tempranas (como el caso del manejo integral e integrador de las diversas problemáticas de frontera norte y sur), siempre bajo la consideración del balance e importancia de cada una de las instituciones en su ámbito de competencias multiescalares. Entre estas, la consolidación efectiva de la inteligencia y contrainteligencia estratégica de Estado como elemento clave para la ventaja y oportunidad en la toma de decisiones en la conducción del sector seguridad, creando una visión compartida y una caja de herramientas de última generación para el diseño de varias alternativas de futuros probables en la que todos los actores se estén involucrados.

Se requiere una jerarquización de aquellas necesidades que deberían ser elevadas a nivel de la Presidencia en calidad de alertas tempranas.



d) Visión ampliada del rol de Ecuador en materia de seguridad global

La variación en las geografías de la violencia, amenazas, conflicto y riesgos

El objetivo 16 del desarrollo del Milenio, que alude a paz, justicia e instituciones sólidas, se interseca con el desafío 10 del Millenium Project, que se refiere a la paz y conflicto, lo cual exige aprovechar las lecciones aprendidas con relación a la gobernabilidad y gobernanza de la seguridad nacional y global. Ecuador ha glocalizado los ecosistemas criminales y riesgos (naturales o antrópicos) trasnacionales, transregionales y extracontinentales. Esto implica la necesaria inserción del país frente a la dinámica de nuevos actores y grupos al margen de la ley, nuevas tipologías de conflictividad y la emergencia de una sui géneris articulación entre delincuencia organizada, crimen trasnacional organizado, terrorismo, mafias, grupos irregulares que atentan contra los territorios (diversas escalas) y la soberanía nacional. Así, la visión de política exterior, defensa y seguridad integral debe afianzar los convenios e instrumentos de seguridad cooperativa, a partir de balances y alertas oportunas. De ahí la gobernanza en seguridad, como sostiene el futurólogo pakistaní Sohail Inayatullah, entra en el dominio de lo posestratégico, en la medida en que lo estratégico, en un sentido apropiado, está centrado en concepciones de partida lineales y planas, que invisibiliza las individualidades y particularidades en las que las personas conocen el mundo, su intuición, sus propias narrativas, apostando por un aglutinamiento de múltiples perspectivas e historias más profundas para diseñar e imaginar los mejores futuros para la seguridad nacional, regional y global.

Es así que la acción unificada,¹¹ que debe ser el factor aglutinador entre las instituciones del Estado, otros países y

11 Aludiendo a la nomenclatura colombiana desarrollada en el marco de la doctrina Damasco.



organismos internacionales, permitirá que, bajo las directrices correspondientes para el empleo de las capacidades de cada una de ellas, se logre, en una dupla especificidad-conjunto, y de manera complementaria, gestionar conocimiento muy relevante, con anticipación¹² y en diversas escalas y acciones efectivas y eficientes orientadas al bien común de Estados y ciudadanos.

5. Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional (2009-ref.2014). Ley de Seguridad Pública y del Estado, Registro Oficial. Suplemento 35 (28 de septiembre de 2009) Quito: Asamblea Nacional
- Balbi, E. (5 de febrero de 2021). *¿Por qué importan los Think Tanks en tiempos de crisis?* Webinar-Think Tanks and Civil Society Program).
- Consejo Sectorial de Seguridad (2017-2020). *Agenda de Coordinación Intersectorial*. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- Comando de Educación y Doctrina de Militar Terrestre (2020). *Apoyo a las Instituciones del Estado*. Quito: Ejército Ecuatoriano.
- Inayatullah, S. (2002). *Questioning the Future: Futures Studies, Action Learning and Organizational Transformation*. Tamsui: Tamkang University.
- Organización de Estados Americanos [OEA] (2004). Resoluciones sobre Seguridad Hemisférica de las Américas de la OEA. *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica, Doc/15/02*. Bridgetown-Barbados.

12 El experto argentino Eduardo Balbi indica que la anticipación estratégica no es un proceso sino un producto del uso de diversas herramientas como la prevención, lo proactivo y la perspectiva de las amenazas y factores de riesgo (Thinks, Tanks and Civil Societies Program, Balbi, Conversatorio *¿Por qué importan los Think Tanks en tiempos de crisis?* de febrero de 2021. Webinar).



Presidencia de la República. Presidente Lenín Moreno Garcés. (14 de junio de 2018). *Decreto de Gabinetes Sectoriales*. Quito: Presidencia de la República.

Presidencia del Congreso Nacional. (Registro Oficial 4 y 19 de enero de 2007 y última modificación de 19 de mayo de 2017). Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Quito: Congreso Nacional

Vallejo, S. (2018). *Angostura 30-S y la (re)militarización de la seguridad interna en Ecuador* (Vols. Serie Mágister , 229). Quito: Corporación Editora Nacional.

Política para la transparencia de las actividades de *lobby*¹ en Ecuador

Elkin Velastegui²

1. Objetivo

La presente propuesta de política pública problematiza sobre los riesgos de las actividades de *lobby* o “gestión de intereses” en la función pública. Se proponen lineamientos de política para promover la transparencia de estas actividades, se sugieren acciones estratégicas y se delimitan políticas importantes a considerar a la hora de formular una política pública integral en la mencionada materia. Todo ello, con el ánimo de estimar la reflexión y discusión sobre este asunto aún pendiente, pero imprescindible, en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. En concreto, los objetivos son:

- Reflexionar sobre la necesidad de transparentar las actividades de *lobby* en Ecuador.
- Exponer oportunidades y amenazas actuales frente al tratamiento del *lobby*, así como señalar a actuales actores estratégicos involucrados.
- Sugerir políticas para la elaboración de una política pública integral que promueva la transparencia del *lobby* en Ecuador.

1 Nota de redacción: La Dirección Editorial del IAEN se sujeta a un cumplimiento estricto de lo que determina la norma lingüística en relación con palabras de otros idiomas que tienen equivalentes claros y solventes en español. En este artículo, por petición expresa del autor, se ha hecho una excepción y consta el extranjerismo *lobby*, escrito en cursivas, como lo determina la norma.

2 Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad de Los Hemisferios y director de Desarrollo, Alianzas y Responsabilidad Social en la Corporación para el Desarrollo del Emprendimiento y la Innovación Social (Codeis).



El cabildeo es una actividad que, alejada de prácticas corruptas, fortalece la legitimidad de las instituciones democráticas como el Ejecutivo, el Legislativo e incluso el poder Judicial.

2. Problematicación

El *lobby* o la gestión de intereses —también denominado cabildeo— es una actividad que, alejada de prácticas corruptas, fortalece la legitimidad de las instituciones democráticas como el Ejecutivo, el Legislativo e incluso el poder Judicial; en tanto diversifica espacios para discutir, generar influencia y alcanzar decisiones que, de otro modo, no habría sido posible, a recuperar la confianza que los ciudadanos depositan en sus representantes. Sin embargo, a la luz de los recientes escándalos de corrupción en los que se denuncian actos como el recibimiento de coimas por parte de servidores públicos de alta jerarquía a cambio de la aprobación de contratos millonarios, los riesgos de no transparentar los procesos por medio de los cuales un servidor público en funciones cambia o adopta decisiones son evidentes.

De acuerdo con los estándares internacionales para la regulación del *lobby* —como resultado del trabajo conjunto de organizaciones de la sociedad civil como Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation y Open Knowledge International— el *lobby* es la actuación que implique “cualquier comunicación directa o indirecta con un cargo público que se realice, gestione o instruya con la finalidad de incidir en decisiones sobre cuestiones públicas”. Entendido así, el *lobby* debe servir como un mecanismo ético y legítimo para que los individuos, así como diversos y numerosos grupos de interés, ejerzan su derecho de participación sobre las decisiones públicas.

No obstante, las malas prácticas distorsionan la legalidad y legitimidad de esta actividad. Por un lado, el *lobby* puede abrir la puerta al cometimiento de delitos penados en la legislación ecuatoriana, como el tráfico de influencias³ o cohecho;⁴ más aún si se considera la existencia de grupos de presión que, mediante prácticas corruptas, buscan

3 Artículo 285 del COIP.

4 Artículo 280 del COIP.



motivar o presionar a tomadores de decisión u otros funcionarios relacionados con estos, para defender beneficios particulares contrarios al interés general. Por otro lado, se encuentra el riesgo de legitimidad de actores que, de manera falsa, se atribuyen la representación de algún sector y debido a su capacidad de recursos pueden influir en la toma de decisiones públicas, diluyendo las pretensiones particulares con el interés general.

Mientras más se ejerza el *lobby* en la opacidad y de espaldas al ojo público, hay más probabilidad de incurrir en actos de corrupción que corroen la legitimidad de las instituciones democráticas, atentan contra los derechos de las personas y el interés general, y desgastan el principio de representación política. Como indica Marcelo Espinel (2019), la falta de transparencia y la limitación al ejercicio del control social son elementos que abren la ventana de oportunidades a la corrupción política en Ecuador. De ahí la importancia de promover la transparencia en el proceso de formulación de las decisiones públicas.

En Ecuador, la discusión seria sobre las actividades del *lobby* ha sido durante mucho tiempo un tema desaparecido o de escasa relevancia a la luz de la opinión pública. Es recién durante los últimos cinco años, en medio de una crisis de confianza institucional que salpica a gran parte de la región, que la cuestión sobre el cabildeo político ha empezado a llamar la atención de académicos, organizaciones civiles y tomadores de decisión, aunque todavía de forma limitada y en un círculo muy reducido. En el internet apenas se puede encontrar un ensayo de 2018, de autoría de Víctor Espinosa, que goza de un enfoque en esencia jurídico, además de un artículo de Pedro Páez de fines de 2019; así como noticias insuficientes en las que se menciona de manera directa al *lobby* o cabildeo, como en una nota periodística de 2012 publicada por el diario *La Hora*, en la que se afirma que el entonces presidente de la Asociación Nacional de Maiceros, César Herrera, sostuvo que los problemas en



su sector persistían gracias a los “lobistas”, a quienes señaló como “engreídos del Gobierno” que eran recibidos con “alfombra roja” para reunirse en el sexto piso del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (Magap).

Por fortuna, a pesar de las condiciones políticas adversas durante estos últimos años, propuestas originadas en la sociedad civil, junto con un limitado número de funcionarios públicos, han logrado impulsar iniciativas para fomentar la transparencia y el control social en la Administración pública. Al respecto, destaca la aprobación de la ordenanza de gobierno abierto del Distrito Metropolitano de Quito y el ingreso del Ecuador a la Alianza para el Gobierno Abierto. Con relación al *lobby*, hoy tenemos dos propuestas normativas que se encuentran en trámite en la Asamblea Nacional, la primera, que fue presentada por la asambleísta Gabriela Larreátegui en septiembre de 2019, y la segunda, presentada en enero 2020 por el asambleísta César Solórzano.

3. Lineamientos de acción

Si bien en Ecuador el lobby aún no cuenta con un cuerpo normativo específico sobre la materia, esta es una práctica recurrente y una forma de participación no normada ni institucionalizada.

Si bien en Ecuador el *lobby* aún no cuenta con un cuerpo normativo específico sobre la materia, esta es una práctica recurrente y una forma de participación aún no normada ni institucionalizada. No obstante, en nuestra legislación existen determinadas regulaciones que guardan estrecha relación con la misma. En el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) se señala, por ejemplo, que el sistema de participación ciudadana debe servir para generar condiciones y mecanismos mediante los cuales los “grupos de interés” tengan la posibilidad de reunirse con las autoridades para formular planes de desarrollo.

En países de la región, en cambio, existen importantes avances desde hacia algunos años atrás; experiencias que pueden servir al Ecuador en la misión de promover la transparencia de las actividades de *lobby*. En 2003, Perú se



convirtió en el primer país de América Latina en expedir una Ley para regular el *lobby* en el poder Legislativo y Ejecutivo. Esto, a raíz de escándalos de corrupción que involucraron a altos funcionarios del Estado. México se sumó a esta corriente regulatoria en 2010, Colombia en 2011 y Chile en 2014. Brasil y Argentina aún se encuentran procesando en el Legislativo propuestas normativas sobre la cuestión.

En Perú, según la Ley 28024, el *lobby* es denominado “gestión de intereses” y es concebida como una actividad legal y legítima manejada de forma transparente. El Decreto presidencial argentino es parecido, pero especifica que el *lobby* puede ser ejercido por “personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros” que tengan o no fines de lucro. En Colombia, el *lobby* es reconocido como “cabildeo”, el cual está protegido desde lo constitucional y puede hacerse “mediante la distribución de material impreso, la concurrencia a las diferentes comisiones y subcomisiones (...), así como a entrevistas o intentos por entrevistar a miembros” del Legislativo. En la legislación chilena se diferencia a quienes ejercen el *lobby* como grupos de presión sin fin de lucro y a quienes lo hacen de manera profesional, percibiendo una remuneración. El primero es denominado, con propiedad, “*lobby*”, y el segundo “gestión de interés particular”. Pero la regulación es igual para ambos.

Ecuador es parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción (2005) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2005). En ambos instrumentos internacionales del derecho blando se incita a los Estados a encontrar mecanismos para “prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”; el segundo de ellos trata, de manera específica, como una de sus finalidades la transparencia, la rendición de cuentas y la debida gestión de lo público y contempla no solo a funcionarios públicos sino también al sector privado, incluyendo las conductas ilícitas —como el soborno— que pueden derivarse de sus



relaciones. En esta misma línea, la Constitución establece que la participación ciudadana y los mecanismos de transparencia fortalecen la democracia, y que las instituciones que reciben financiamiento con recursos públicos están obligadas a implementar el principio de transparencia.⁵

Los sujetos que se regulan

En esta dinámica se distinguen los sujetos activos de los sujetos pasivos. Como sujeto activo se reconoce a quienes ejercen la actividad *de lobby*. Pueden ser actores del mercado, sociedad civil, religiosos, academia, consultoras profesionales, individuos, bufetes y ciudadanía en general. En Perú, los sujetos activos son llamados “gestores de intereses” y estos deben constar en un registro. Aunque cumplen la misma regulación, se diferencia a quienes ejercen por intereses propios, como las empresas, y a quienes lo hacen en función de asociaciones gremiales sin fines de lucro – gestores profesionales –. En Chile la distinción es parecida.

Los sujetos pasivos son los funcionarios públicos sobre los que los sujetos activos pretenden influir en sus decisiones. La tendencia en América Latina es ampliar el rango de funcionarios públicos obligados a seguir disposiciones sobre la transparencia del *lobby*. En Chile y Perú la regulación ya llega a todos los poderes del Estado. En Argentina, por ahora, solo el Ejecutivo y en Colombia el Ejecutivo y Legislativo. Respecto al Legislativo, las legislaciones extranjeras y los expertos coinciden en que deben estar obligados sobre todo los asambleístas y sus asesores, secretario o secretaria general de la Asamblea, directores administrativos, secretarios, subsecretarios o prosecretarios de comisiones.

En este relacionamiento entre sujetos activos y pasivos, un gran desafío se halla en la desigualdad de condiciones o asimetrías en la que participan los sujetos que intentan influir sobre las decisiones públicas. Los sujetos con mayor

5 Artículos 100 y 297 de la Constitución.



capacidad económica que pueden gastar ingentes cantidades de dinero para convencer o persuadir a los funcionarios —sujetos pasivos— podrían tener mayores posibilidades de dominar el debate y desplazar a otros. En tal sentido, también se vuelve necesario disminuir la preponderancia económica en el proceso de toma de decisiones públicas.

Las oportunidades y los desafíos

La asambleísta Larreátegui había estimado la aprobación de la Ley Lobby para 2020, sin embargo, a causa de la pandemia del covid-19 y otros temas de coyuntura que envolvieron a la opinión pública nacional, el tratamiento de esta ley recién se retomó en enero de 2021. En la actualidad, la comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional continúa en el tratamiento de dicha propuesta normativa. Adicional a ella, se encuentra en trámite la del asambleísta Solórzano, quien causó asombro en la ocasión en que su propuesta fue admitida en un día, mientras que la de Larreátegui, según ella misma, demoró seis meses.

Desde la sociedad civil, la Fundación Ciudadanía y Desarrollo ha tenido una importante participación en este proceso. El Defensor del Pueblo también estuvo involucrado en la sesión que trató la propuesta de ley. El rol de la sociedad civil ha sido fundamental en este proceso y se espera que otros temas de coyuntura no diluyan el mencionado tema ni retrasen la aprobación que debe otorgar la comisión para recién enviarla al primer debate en el Pleno. Continúa siendo un gran desafío mantener la atención de los legisladores sobre este tema; para esto, quizás sea necesario involucrar a la ciudadanía en un Pacto por la Transparencia del Lobby, lo cual deberá tener lugar después de las elecciones presidenciales.



4. Propuestas de política:

- Establecer registros de quienes hacen *lobby*. Este es un registro en el que deben apuntarse dichas personas o gestores de intereses para solicitar audiencia con los legisladores. El registro debe incluir los datos de la persona natural o jurídica que ejerce como gestor de intereses, a quién y qué intereses representa —clientes—, si es que recibe remuneración, copia de identidad y ubicación. Las personas que hacen *lobby* registradas podrían acceder a una credencial y estarían facultados a mantener contacto con los legisladores y demás miembros de la Asamblea Nacional e ingresar a las instalaciones. Los funcionarios públicos estarían prohibidos de mantener contacto con quienes no se encuentren registrados y también es deber de estos validar la información proporcionada por quienes hacen *lobby* y, en caso de encontrar inconsistencias, notificar a una entidad encargada del registro.
- Disponer el registro de reuniones o agenda pública. Los funcionarios públicos estarán obligados a registrar y publicar todo tipo de reuniones, audiencias o comunicación —directa o indirecta— que tengan relación con la gestión de intereses. Basado en las experiencias latinoamericanas, el registro tendría que contemplar la solicitud de audiencia, datos del solicitante así como de quien hace el *lobby*, intereses que convocan la actividad, los participantes, lugar, fecha y hora, síntesis de lo tratado y acordado en la reunión, así como pruebas de la actividad efectuada. Dicha información deberá ser de acceso público y gratuito, previendo la actualización y difusión permanente. Los sujetos activos registrados también estarán obligados a publicar informes periódicos sobre sus actividades con relación a la gestión de intereses. Estos informes serán considerados como declaración juramentada, por tanto, su falseamiento tendrá consecuencias penales.
- Transparentar viajes, regalos y otros. En este punto, se puede incluir que los sujetos pasivos y sus cónyuges también estén obligados a registrar detalles sobre viajes realizados a causa de gestión de intereses en el ejercicio de sus funciones públicas, la fuente de financiamiento, donativos

Los funcionarios públicos estarán obligados a registrar y publicar todo tipo de reuniones, audiencias o comunicación —directa o indirecta— que tengan relación con la gestión de intereses.



oficiales y regalos protocolarios que reciban por parte de quienes hacen *lobby*.

- Comprometer a los involucrados con un código de ética, el cual será establecido para regular la relación entre quienes hacen *lobby* y los funcionarios públicos, de modo especial, en lo concerniente al límite en el empleo y gasto de recursos que los gestores puedan hacer para promover sus intereses con los funcionarios. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en este código, así como en las anteriores propuestas, deberá ser causal de juicio político.
- La igualdad de trato. Si bien es importante transparentar y controlar el *lobby* con las medidas antes propuestas, no debe quedar de lado el problema de la desigualdad también mencionado en líneas anteriores. Un hallazgo importante en este sentido fue que las legislaciones olvidan establecer mecanismos para que quienes hacen *lobby* y los intereses que representan se hallen en igualdad de condiciones a la hora de participar. Para paliar esta realidad, un primer paso podría estar en el desarrollo del deber de igualdad de trato a cada solicitante o medidas que favorezcan la capacidad de influencia de grupos menos favorecidos. En tal sentido, es también necesario subrayar que la regulación del *lobby* debe ir de la mano con otras leyes que promuevan la transparencia y el gobierno abierto.
- Incluir a las organizaciones político-partidistas. Por último, con relación a sujetos pasivos, como bien afirma Córdova (2017), es probable que también sea necesario incorporar a los partidos políticos en esta categoría. Tiene sentido si se cae en la cuenta de que los partidos también son organizaciones que agrupan intereses y gestionan intereses influyendo en las decisiones públicas, sobre todo de las ramas ejecutiva o legislativa.



5. Referencias bibliográficas

- Franco, M. (27/5/2019). Reflexiones sobre el lobby en Ecuador. (E. Velastegui, entrevistador).
- Velastegui, E. (2019). La transparencia del lobby en Ecuador como una vía para fortalecer la legitimidad democrática. *Escuela Anticorrupción de Fundación Ciudadanía y Desarrollo*.
- Córdova, D. (2017). *Análisis comparado de la regulación del lobby en Iberoamérica: de la transparencia de los intereses en las decisiones públicas* (Tesis). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Espinel, M. (2019). *Estrategias de incidencia para combatir la corrupción*. Quito: Tercer Módulo de la Escuela Anticorrupción.
- Ugarte, R. (s.f.). *Democracia y lobby: un marco teórico*. Recuperado de <https://ecuadortoday.media/2018/09/02/democracia-y-lobby-un-marco-teorico/>
- Lobbying Transparency (2015). Estándares internacionales para la regulación del lobby. *Hacia una mayor transparencia, integridad y participación*. Recuperado de http://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

Transparencia colectiva: política pública con enfoque conductual en el marco del gobierno abierto

Guido Andrés Moncayo Vives¹

1. Objetivo

- Evidenciar que el problema de la corrupción trasciende lo mediático. Está en el corazón de la sociedad y es un tema de conducta colectiva.
- Exponer que no basta la exposición de casos de corrupción en medios, sino que el problema debe ser abordado en las causas originales.

2. Problematicación

a. Circunstancias regionales

Junto con la crisis sanitaria y la crisis económica, persiste, en muchas esferas de la sociedad, una crisis, tal vez aún mayor, que ha estado enquistada en todos los niveles sociales y de manera importante en nuestra región latinoamericana: la crisis social de la opacidad. Se refiere a la falta de transparencia de las Administraciones públicas, con lo que podemos vislumbrar la punta del iceberg que es la corrupción que trasciende todos los sectores socioeconómicos.

La corrupción se presenta como un flagelo estructural en el país que merma, de forma considerable, los recursos públicos disponibles y afecta a los grupos más vulnerables. Hace poco se publicó el Índice de Percepción de la Corrupción 2020 (Transparencia Internacional, 2021), en el cual, si bien Ecuador sube un punto respecto del año

¹ Doctor (c) en Administración Pública por la Universidad Nacional del Litoral (Argentina).

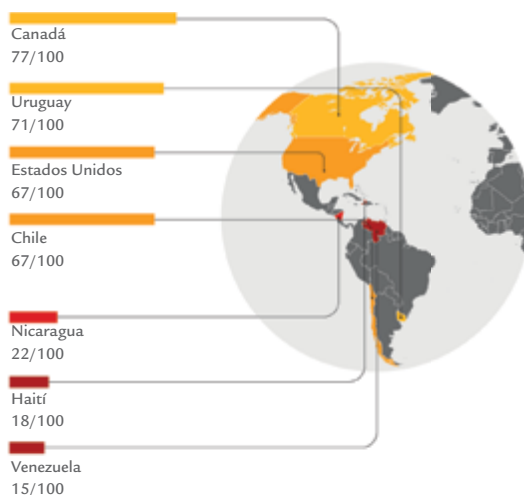


La corrupción se presenta como un flagelo estructural en el país que merma, de forma considerable, los recursos públicos disponibles y afecta a los grupos más vulnerables.

pasado, de 38 a 39, esto no refleja un salto cualitativo de importancia en su posición, pues escala solo un puesto: del 93 al 92 (TI, 2021). El índice mide la percepción en 180 países y, si bien Ecuador podría ser considerado un país de “mitad de tabla”, no deja de preocupar la proximidad a los puestos del fondo (Nicaragua y Haití, que tienen 22 y 18 puntos, de forma respectiva) y distancia a países sobresalientes en la región (Uruguay y Chile, que tienen 71 y 67 puntos, de manera respectiva) (TI, 2021).

Figura 1

Países de América con los mayores y menores índices de percepción de corrupción 2020



Fuente: Transparencia Internacional (2021).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) define a la corrupción como un fenómeno complejo que “afecta a los derechos humanos en su integridad —civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales—, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exagera la



desigualdad” (CIDH, 2018). La noción de corrupción no alude solo a recurso públicos, sino a una afectación a los derechos fundamentales de la población. La corrupción restringe y merma el bienestar de la población porque niega la posibilidad de generar más cupos en los colegios, más camas en los hospitales, más fuentes de trabajo.

Si bien esta problemática ha tenido, en los últimos tiempos, presencia mediática por casos de malversación de fondos públicos y ha implicado a funcionarios de diferentes rangos del Gobierno, sectores privados nacionales e internacionales, el presente documento pretende dejar en evidencia que el problema trasciende lo mediático. La corrupción está en el corazón de la sociedad, es un tema de conducta colectiva, con lo cual lo que nos presentan los medios es solo esa punta del iceberg que, si no se trabaja desde los cimientos, podrá ser paliada de modo temporal, pero sus raíces seguirán enquistadas en la cultura ciudadana, con lo cual será solo cuestión de tiempo para que el problema aflore de nuevo, con nuevos actores y en coyunturas diferentes.

La CIDH, en su informe denominado Corrupción y Derechos Humanos (2019), habla de los factores que facilitan la corrupción, al tiempo que advierte que los principales factores que propician la corrupción, o la promueven, son de índole institucional y cultural. Destaca que un problema capital es la debilidad institucional del Estado, el monopolio o concentración de poder en áreas de alto impacto económico y social, el amplio espacio de discrecionalidad que poseen los tomadores de decisión, la falta de control de los actos de la autoridad basada en la escasa transparencia y rendición de cuentas en torno a las decisiones tomadas y los recursos invertidos en ellas, el alto nivel de impunidad que existe en nuestro medio. Lo anterior incentiva actos corruptos, facilitado además por la percepción de que estos actos no se sancionan y que, si se sancionan, los costos superan con creces los beneficios obtenidos (CIDH, 2019).



Si bien los aspectos institucionales mencionados son importantes, es necesario considerar las causas culturales de la corrupción. Se ha identificado una cultura de la tolerancia frente a la corrupción y, sobre todo, la cultura de la ilegalidad. Este aspecto cultural de la corrupción hace que el respeto por las leyes, en primera instancia, pero también por las instituciones, por los principios éticos y los principios de otras personas, no tengan la debida importancia. En la medida en que estos actos se han “normalizado”, erradicarlos será difícil en extremo (CIDH, 2019).

b. Mecanismos de abordaje

La estructura de política pública debería consolidar una transparencia conductual. Profundizar en las teorías del comportamiento humano y cómo estas aportan al desempeño de las políticas públicas es una práctica en varios países que hacen esfuerzos estatales para estudiar opciones de políticas públicas con un enfoque conductual y considerando de manera importante la medición de la satisfacción con la vida de sus ciudadanos.

La formulación e implementación deben sostener arquitectura de las decisiones que toman las personas para que la sociedad en su conjunto sea la beneficiada. Es preciso evitar que actores privados con intereses particulares lideren esa arquitectura, es preferible que lo hagan los Gobiernos (Thaler & Sunstein, 2018) y que estos influyeran, de forma positiva, mediante pequeños empujones, estímulos, factores que alteran de forma significativa, y se espera positiva, la conducta de los humanos (Thaler & Sunstein, 2018). Colocar la fruta de forma bien visible es un empujón, prohibir la comida basura no lo es (Thaler & Sunstein, 2018). Gobiernos responsables pueden buscar influir de forma positiva y consiente en sus ciudadanos, con el objetivo de mejorar su calidad de vida.

La transparencia conductual apunta a corregir el hecho de que algunas personas a veces podrían no darse cuenta en el momento en que su comportamiento se desvía de los estándares éticos.



En este sentido, la transparencia conductual apunta a corregir el hecho de que algunas personas a veces podrían no darse cuenta en el momento en que su comportamiento se desvía de los estándares éticos. Esto a menudo sucede porque más allá de lo que creen y aceptan las personas, el contexto ejerce una influencia preponderante en el comportamiento. Es así como existen varios mitos que derribar para apuntar a una transparencia conductual:

- No existen personas buenas ni malas, sino circunstancias éticas y antiéticas;
- La intención no rige el comportamiento, ya que se pueden hacer cosas malas con buenas intenciones (lo que se conoce como “ceguera ética”);
- Si bien las acciones éticas se rigen por el razonamiento ético, por lo regular el razonamiento viene después de la acción para justificarla, explicarla o racionalizarla y;
- Que cada persona es diferente no justifica acciones antiéticas, porque las sociedades generan estándares éticos reconocidos por todos (UNODC, 2019).

3. Lineamientos de acción

Una propuesta de acción que podría dar resultados positivos es multiplicar iniciativas de gobierno abierto.² El gobierno abierto puede entenderse como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones (CLAD, 2016). Lo anterior incluye la formulación e implementación de políticas públicas que fortalezcan la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

2 Para más información ver: Carta CLAD de Gobierno Abierto suscrita en 2016 en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Cartagena.



Al momento, Ecuador implementa el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2022, que incluye compromisos relacionados con mecanismos que aseguren el mantenimiento de datos abiertos; este acceso sin interferencia a información, a su vez, el desarrollo de capacidades para la transparencia, empoderamiento ciudadano e innovación pública. Es preciso que en este proceso estén involucrados instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y de la academia (GA Ecuador, 2020).

Al trabajar desde un enfoque conductual de las políticas públicas para fortalecer la transparencia y la integridad, en el marco de la colaboración de diversos actores bajo la filosofía del gobierno abierto, se llegará a apuntalar lo que se puede definir como transparencia colectiva, que no es más que la consolidación de la cultura anticorrupción multinivel.

Desde ningún punto de vista se trata de un tema carismático, popular o fácil de digerir, sobre todo porque en nuestros países nos encontramos inmersos en la cultura de la impunidad a todo nivel, pero, de modo preciso, luchar contra ella también desde todas las trincheras es lo que al final coadyuvará a cristalizar la transparencia colectiva y, con ella, sumar hacia el bienestar de todos y todas, sobre todo de las futuras generaciones que nacerán y crecerán en medio de una cultura de la transparencia y la integridad pública generalizada.

4. Propuestas de política

Implementación de un laboratorio ciudadano de políticas públicas conductuales

Existen experiencias exitosas a escala internacional, como la Unidad de Análisis del Comportamiento en Reino Unido,³ a la cual le han seguido otros países como Estados Unidos,

³ <https://www.bi.team/>



Australia, Canadá, Holanda, y en los países de la región como Perú, Chile, México y Colombia, en los que le han dado preponderancia a la generación de política pública de manera cocreada con organizaciones de la sociedad civil y la academia, basados en el enfoque conductual. A esto se le suma el apoyo que a este tipo de iniciativas se está brindando por parte de instituciones internacionales, como la Organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, la Unión Europea, entre otros (Afif, 2017).

Esta iniciativa cuenta con la ventaja de que permitirá la generación de políticas públicas basadas en evidencia, con un testeo o pilotaje previo, permitiendo el gasto eficiente de los recursos públicos, pero a su vez no será solo para el campo de la transparencia colectiva, sino para un sinnúmero de ámbitos de política pública que requieren un enfoque conductual y que a su vez se fundamente en la lógica de codiseño, coejecución y coevaluación que brinda el modelo de gestión de gobierno abierto.

Acciones en el sistema educativo

Se trata de acciones que se deberán implementar en todos los niveles de educación, esto es los niveles de educación inicial, general básica y bachillerato. El actual Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la corrupción 2019-2023 contempla la generación de una estrategia para llevar a cabo actividades pedagógicas en instituciones y centros educativos que permitan crear espacios de debate, acercar a todos los actores educativos a la transparencia, la integridad pública y la lucha contra la corrupción. Es así que esta política pública trataría, de forma adicional, de plantear la cocreación de una caja de herramientas, que cuente con recursos educativos abiertos e innovadores, basados en el enfoque conductual (comportamiento o conductismo).



Campañas educomunicacionales a la ciudadanía

El enfoque conductual de la política pública se apalanca de manera importante en acciones comunicacionales. Por esta razón, las campañas sentido serán fundamentales y, para que la implementación de estas campañas sea exitosa, se deberá contar con su definición de forma articulada con los actores que han sido propuestos en todo el proceso, y no solo en su definición y ejecución, sino en el seguimiento y evaluación de las mismas, con el propósito de garantizar la sostenibilidad de este tipo de instrumentos y herramientas.

Para alcanzar con éxito esta política pública, se deberá contar con una fuerte presencia en medios tradicionales y no tradicionales de comunicación, redes sociales y todos los espacios sociales posibles, no solo a nivel central, sino y de manera importante con los medios de comunicación local, que son los que tienen contacto directo con la ciudadanía.

Propuestas de normativa secundaria para los diferentes niveles de gobierno (central y municipal)

Se deben generar herramientas normativas a partir de las leyes orgánicas que regulan los temas de transparencia, acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción. El objetivo de esta propuesta es poder reglamentar aquellas acciones que se consideren como parte de las políticas públicas con enfoque conductual, con miras a lograr la transparencia colectiva, tanto a nivel del Gobierno Central como en los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

La iniciativa deberá ser trabajada, igual que las anteriores, bajo la cocreación, coejecución y coevaluación de todos los actores que deseen formar parte y cuyo objetivo sea el alcanzar transparencia colectiva como un medio para alcanzar el bienestar individual y colectivo.

Se deben generar herramientas normativas a partir de las leyes orgánicas que regulan los temas de transparencia, acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción.



5. Referencias bibliográficas

- Afif, Z. (14 de noviembre de 2017). ¿Para qué se necesitan las Unidades de Economía del Comportamiento? Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/para-qu-se-necesitan-las-unidades-de-econom-del-comportamiento>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (pág. 21). Cartagena: CLAD.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2018). Resolución 1/18 Corrupción y Derechos Humanos. Bogotá: OEA. REcuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>.
- (2019). Corrupción y Derechos Humanos. Washington D. C.: OEA. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>.
- GA Ecuador (2020). *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2022*. Quito: GA Ecuador.
- Güemes, C. (2017). ¿Nudge en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos. *Reforma y Democracia*, 43-74.
- Tetaz, M. (2014). *Psychonomics*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Thaler, R., & Sunstein, C. (2018). *Un pequeño empujón*. Buenos Aires: Taurus.
- Transparencia Internacional (2021). Corruption Perception Index 2020. Berlín: TI.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2019). Ética Conductual. Viena: UN. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE_8_-_Behavioural_Ethics_-_Spanish.pdf



El cambio de Gobierno conlleva una transición en la que los nuevos gobernantes necesitan priorizar decisiones para, entre otras cosas, reactivar la economía y dotar de acceso universal a salud y educación. Las conclusiones de la pandemia no son evidentes aún, pero los ajustes a la administración y gestión del Estado no pueden dilatarse. El cuarto número de *Mirada Pública* recoge problemáticas en torno a este tema y propone soluciones aplicables mediante políticas públicas adecuadas.

Los artículos de este volumen sugieren, entre otras cosas, reforzar mecanismos de planificación de largo aliento, replantear la economía desde otras actividades y hacia otros fines, usar y preservar recursos de modo sostenible, proteger los derechos de niñas, mujeres y familias vulnerables con necesidades educativas, así como potenciar la transparencia de la gestión pública.

Ha sido nuestra convocatoria más prolija, con trece documentos de política pública que ofrecen ideas técnicas, herramientas concretas que tomadores de decisiones pueden encontrar muy útiles. Esta publicación es otro paso hacia la construcción del nuevo IAEN, un laboratorio de ideas para la mejora permanente de la gestión del Estado.

