

Gestión pública en el Ecuador: Análisis de casos

Efrén Guerrero Salgado
José Paredes Sandoval
Editores

edi
PUCE

Gestión pública en el Ecuador: Análisis de casos

Efrén Guerrero Salgado
José Paredes Sandoval
Editores

edi PUCE

Título: Gestión pública en el Ecuador: Análisis de casos
Editores: Efrén Guerrero Salgado, José Paredes Sandoval

Primera edición

© 2025 Pontificia Universidad Católica del Ecuador

ediPUCE

laeditorial.puce.edu.ec

Quito, Av. 12 de Octubre y Roca

Apartado n.º 17-01-2184

Tel.: (593) (02) 2991 700 ext. 2060, 1711, 1013

Correo: publicaciones@puce.edu.ec

Producción editorial: Jossué Baquero

Gestión técnica: Macarena Orozco

Asistencia editorial: Danna Quintana

Diseño de portada: Juan Mateo Rivadeneira

Diagramación: ediPUCE

Corrección de textos: ediPUCE

ISBN: 978-9978-77-741-1

Quito, marzo de 2025

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, sin previa autorización escrita de los propietarios del Copyright.

Gestión pública en el Ecuador: Análisis de casos

Efrén Guerrero Salgado

José Paredes Sandoval

Editores

Prólogo

En la actualidad, la gestión pública es prácticamente omnipresente en la vida social. La intensidad con la que se manifiesta el accionar del estado en diversas esferas, desde las relaciones globales hasta las más íntimas y privadas de la cotidianidad ciudadana, obliga a la academia a generar espacios específicos para reflexionar y construir propuestas respecto al tema.

En nuestra casa de estudios, hemos abordado a la gestión pública en su estrecha relación con el Derecho a través de un programa de maestría que, desde hace ocho años, forma a profesionales provenientes de diferentes ramas de actividad, en temas clave que conforman la problemática de las políticas públicas, los servicios públicos y los procesos de participación social. En ese escenario académico los esfuerzos investigativos de maestrantes y docentes tienen una especial importancia porque ofrecen una mirada renovada y fresca sobre la gestión pública, a menudo desde la perspectiva de profesionales que ejercen el servicio público y viven a diario sus claroscuros a la vez que comparten el ambiente universitario.

De esa combinación entre la vivencia del quehacer en el estado y la pausada reflexión universitaria surge la colección de ocho artículos académicos que presentamos en este volumen.

Los temas son variados, pero corresponden a preocupaciones acuciantes en el Ecuador contemporáneo. Así, por ejemplo, la ética en la administración pública, motivo de permanente preocupación por parte de una ciudadanía abrumada por una incesante catarata de denuncias contra funcionarios públicos, a los que se atribuye la comisión de actos de corrupción en el ejercicio

de sus cargos, es abordada por Andrés Cantos desde la perspectiva de los controles democráticos y, en términos más generales, por Estefanía Jácome y Alex Valle.

Los costos de oportunidad de la universalización de los derechos sociales es el tema de un interesante trabajo de Juan Salvador que da cuenta de la preocupación de las actuales generaciones sobre el acceso a salud, educación y vivienda. Por otro lado, los temas ambientales, vinculados con el cambio climático y las oportunidades que ofrecen las finanzas climáticas, son el tema de estudio de María Barrionuevo y Verónica Cordero.

No ha faltado un trabajo de corte técnico metodológico sobre la evaluación de impactos de las políticas públicas, realizado por Hugo Acosta, ni tampoco el análisis de temas emergentes que cobran alto interés como los expuestos en los artículos de: Angélica Galeano respecto a las políticas sobre el aprovechamiento de *cannabis* medicinal y el de Vanessa Guanoluisa y José Paredes sobre inteligencia artificial en la administración pública. Por último, el trabajo de Jaqueline Navas que se enfoca en el canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo permite aterrizar el análisis a un caso concreto en torno al modelo de gestión de los recursos hídricos.

Estamos convencidos que, con esta publicación, la Maestría en Derecho con mención en Gestión Pública de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, cumple con su compromiso de entregar a la sociedad ecuatoriana los productos tangibles del trabajo académico de su comunidad.

Mario Melo Cevallos

Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE

Estudio introductorio: los estudios de caso como herramienta de la gestión pública

Efrén Ernesto Guerrero Salgado
Pontificia Universidad Católica del Ecuador

1. LOS CONTEXTOS: EL CONTROL DE LA POST PANDEMIA, LA POLICRISIS Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La necesidad de construir conocimiento en el marco de la Administración pública y su gestión suele ser un espacio de constante desencuentro entre las diferentes ciencias. Esto sucede porque el Estado, como espacio de interrelación y construcción de nuevas realidades a partir de las políticas públicas, también es un escenario de conflicto entre los diferentes saberes, que se enfrentan en cuanto a sus enfoques teóricos sobre los problemas nacionales y las herramientas de solución que pueden surgir en un momento dado (Agostini, 2007).

Esto es más evidente que nunca si revisamos los titulares relacionados con el papel del Estado en los actuales momentos posteriores a la pandemia. La mayoría de los autores coinciden en que la sociedad humana se encuentra en una etapa de capitalismo tardío (Frigolé, 2014), con un relato enmarcado en una “era post-pandemia” en la que se considera que la epidemia fue un evento especial y distintivo que definió el contexto espaciotemporal de los discursos y los mecanismos para abordar los problemas humanos. La representación de la humanidad con mascarillas y vacunas ha sido reemplazada por una sensación generalizada de que nos encontramos en una crisis permanente y que el futuro, en lugar de ser una esperanza de mejora, se presenta ominoso (González Faus, 2020).

La idea de que “saldríamos mejor después de la pandemia” ha sido reemplazada a nivel mundial por una creciente sensación de desamparo y desesperanza en la mayoría de la población (Ramírez Zunino, 2020). El aumento de las dinámicas de inseguridad, tanto en el crimen común como en los grupos organizados, la escalada de conflictos internos y situaciones de fuerza armada a nivel internacional que pueden extenderse como conflictos regionales, junto con la profundización de las brechas digitales de

desigualdad y género, han contribuido a agravar los problemas estructurales y las vulnerabilidades en la región latinoamericana (Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SEIPAZ), 2022).

Esto se debe a la crisis de los sistemas de sostenimiento social, que ha potenciado la pobreza y las inequidades en sus diversas formas, dificultando el acceso a dinámicas de derechos sociales y, posteriormente, de derechos políticos (Corporación Latinobarómetro, 2023). Todo esto resulta, en última instancia, en una preocupación estructural sobre las posibilidades de la democracia como mecanismo para canalizar las necesidades de las personas y limitar las posibilidades de enfrentamiento y uso de la fuerza entre ciudadanos.

Hoy, en el caso ecuatoriano, la población siente que vive peor, más insegura, con menos posibilidades de acceso a los recursos y servicios del estado y con menos posibilidades de que su iniciativa individual pueda generar ciertas condiciones de riqueza (CEDATOS, 2023). Hoy, esto se manifiesta en la desconfianza democrática generalizada; donde lo más peligroso es un aumento de quienes prefieren un gobierno autoritario en lugar de uno democrático; y aún más peligroso todavía es el aumento de la indiferencia sobre el tipo de régimen que pudiera tener un país, lo que pone al país en serio peligro para que los populismos y los extremismos dominen el panorama político (Corporación Latinobarómetro, 2023).

Además de la crisis política, actualmente existe una amenaza a la estabilidad del Estado centrada en el crimen organizado transnacional como el actor principal de esta, junto a la corrupción y la falta de transparencia (Observatorio Ecuatoriano del Crimen Organizado, 2023). Los grupos ilegales buscan la desestabilización y la ingobernabilidad por medio de la corrupción y la creación de desconfianza, que hace que la necesidad de la

construcción de valores compartidos como mecanismo de solución de los temas nacionales hoy sea una necesidad fundamental.

Estos escenarios muestran la existencia de una crisis de múltiples factores y vectores, un período prolongado de inestabilidad e inseguridad, especialmente como resultado de una serie de eventos catastróficos, que obliga a repensar la administración pública y los mecanismos regulatorios que la sostienen (Belov, 2022). Las constantes tensiones entre un derecho público basado en el principio de legalidad y una sociedad profundamente cambiante, que tiene que enfrentarse a prácticas decimonónicas y mecanismos caso paleo-positivistas, en el fondo genera varias sensaciones contrapuestas en la ciudadanía:

Una polícrisis global ocurre cuando las crisis en múltiples sistemas globales se entrelazan causalmente de manera que degradan significativamente las perspectivas de la humanidad. Estas crisis interconectadas producen daños mayores que la suma de aquellos que las crisis producirían en aislamiento, si sus sistemas anfitriones no estuvieran tan profundamente interconectados (Lawrence, Janzwood y Homer-Dixon, 2022, p. 2).

Con estos antecedentes, surge una pregunta académica: ¿Cuál es el papel de la educación especializada en este marco de deshumanización y desconfianza? Esto implica una centralidad en la promoción y la protección de los derechos, como una condición necesaria para la formación de una ciudadanía crítica y activa y poder reconectar a estudiantes cada vez más hiperdigitalizados con los problemas de su realidad (Gutiérrez y Nalda, 2018).

Este Estado moderno, que enfrenta la crisis con la Constitución como determinadora del contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura del poder, hace que los derechos de las personas, a la vez, sean límites del poder y

vínculos¹, por lo que la Constitución de la República somete de la autoridad a la juridicidad que implica la legitimidad y racionalidad en el ejercicio de las actividades de la Administración pública². En este sentido el papel del Estado y de la Administración Pública debe reconocerse: dado que vivimos en el marco de un tiempo de derrumbes de certezas epistémicas, se abre la posibilidad de cambios coyunturales y de que con la educación surja la posibilidad de una revisión sobre de los contextos con nuevas certezas (Prieto y Bilche, 2021), y el Estado se vuelve un espacio de construcción de nuevos escenarios.

Ese retorno al Estado debe estar basado en la reconstrucción de los mecanismos de formación de cuadro directivos (Coto, Encarnación y Noblecilla, 2016), y traer a consideración que el Estado actualmente está influenciado por tres tendencias: el desarrollo sostenible, la gobernanza democrática y la globalización, que le imponen nuevos retos y responsabilidades, y generar una respuesta sistémica. Una de las manifestaciones de la crisis es el déficit existente de profesionales poseedores de conocimientos integrados en lo jurídico, económico y administrativo en el desempeño de la gestión pública, pues al tener generalmente una formación especializada en una sola de estas tres áreas, se limita su capacidad para mirar los problemas en conjunto cuando les toca desempeñar funciones públicas.

- 1 Corte Constitucional del Ecuador Sentencia: N° 064-10-SEP-CC, del 25 de noviembre de 2010, MP: DR. Principales H MV Hernando Morales Vinueza, Registro Oficial N° 364 Suplemento, 17 de enero de 2011.
- 2 Corte Constitucional del Ecuador Sentencia: N° 102-14-SEP-CC, del 9 de julio de 2014, MP: DR. Principales MCMS María del Carmen Madonado Sánchez, Registro Oficial N° 423 Suplemento, 23 de enero de 2015.

2. ECUADOR COMO ESTADO DISFUNCIONAL Y SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN PÚBLICA

Existen corrientes económicas o políticas que, frente a la polícrisis, catalogan al Estado como fallido. Se refieren a un escenario en el que un Estado soberano, como consecuencia de su situación de conflictividad interna, ha perdido un gobierno con control efectivo del territorio. En su lugar, este territorio ha sido ocupado por actores locales ilegales y/o ilegítimos, impidiendo tanto la gobernanza como la interacción interna o exterior (Cobelas, 2005). En el caso ecuatoriano, no se ha llegado a ese tipo de circunstancias, pero la alta violencia y situación de desconcierto general ha creado un mecanismo de anomia:

En la anomia no hay nomos sociales (es decir, leyes y normas) y la contractualidad desciende a su grado cero. La anomia provoca no solo la pérdida de normatividad para la regulación de la vida social sino que también garantiza la impunidad, y esa es la condición de existencia del crimen organizado: asegurar su propia impunidad a través del control directo de la justicia y, sobre todo, la policía (Dávalos, 2023).

Esta disfuncionalidad sistémica ha llevado a una ausencia de espacios para una toma de decisiones basada en el principio de legalidad, que constituye la base de un sistema mínimamente organizado para prevenir la impunidad y la autocracia. Hoy en día, esta disfunción encuentra su principal campo de acción en el Estado y, lo que es peor, se manifiesta en la violación de los derechos de los ciudadanos. La inexistencia de una administración pública profesionalizada, organizada y con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas funcionales se vuelve

esencialmente anémica. En consecuencia, no logra o logrará un funcionamiento operativo a mediano o largo plazo.

Esto se puede respaldar con una serie de datos: en las encuestas más recientes publicadas en marzo de 2023, 8 de cada 10 ciudadanos afirmaron que el país va por un mal camino, mientras que solo un 13.5% manifestó tener algún tipo de confianza en el Estado (Donoso, 2022). La pobreza ha aumentado en Ecuador, llegando al 27%, según los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU). Este crecimiento es más notable en el área rural, donde la pobreza alcanzó el 46.4%, en comparación con el 42.9% del año anterior (Osorio, 2023). Todos estos factores ya han sido apuntados en el marco de los grandes ciclos económicos globales:

Esto no solo afecta el desempeño de la economía, sino que también incide en la construcción de consensos para facilitar la estabilidad política y social y afrontar los desafíos venideros. La falta de consenso en torno a reformas críticas podría perpetuar el péndulo económico asociado con los ciclos del precio del petróleo e impedir que el país logre un crecimiento mayor e inclusivo mientras se adapta a un mundo en proceso de descarbonización (Banco Mundial, 2023).

En este contexto, el estudio de la gestión pública se convierte no solo en una urgencia, sino en una necesidad vital. Muchas de las necesidades más apremiantes que podría enfrentar una sociedad en los próximos años dependen de los productos y servicios estatales proporcionados por funcionarios públicos capaces de desempeñar sus actividades con transparencia y rendición de cuentas, en el marco del respeto a la Constitución y la ley (Berroñes, 2013). Esta perspectiva ya ha sido respaldada en numerosas sentencias emitidas por la Corte Constitucional ecuatoriana ya

que las garantías de derechos están construidas como medios de protección de los derechos³. De hecho, la sostenibilidad del pacto social también depende de la capacidad del sistema estatal para crear espacios de colaboración en el sector público y de asegurar la protección de los derechos, así como la generación de resultados positivos en el sector privado (Subirats, 2012). En este sentido, al considerar la gestión pública como una “ciencia de la acción”, es fundamental tener en cuenta que

- a. Existe una relación directa entre la educación técnica en administración pública hoy y la mejora en productos y servicios entregados por el Estado; y
- b. Las diferencias entre “lo público” y lo privado se borran, por lo que la actividad estatal tiene un nuevo rol:

El Estado no puede [...] cumplir este papel recurriendo a los mismos mecanismos que en el pasado, es decir, asumiendo la responsabilidad principal de definir las políticas y aplicarlas. En este nuevo contexto, el papel estratégico del Estado debe ser organizar la consulta, poner sobre la mesa toda la información necesaria, evaluar los resultados, actuar donde sea necesario y garantizar el respeto de las reglas del juego que sean aceptadas por todos (Tedesco, 1995, p. 109).

3 Cfr. Corte Constitucional del Ecuador Sentencia No. 1178-19-JP/21 y causa 61-22-JP que trata sobre el alcance de una acción de protección frente a la justiciabilidad de las políticas públicas, los límites de la justicia constitucional en el supuesto de omisión o mala ejecución de las mismas y el estado de cosas inconstitucional en el escenario de una presunta vulneración sistemática de los derechos de las personas privadas de la libertad.

- c. Además, hay un rol adicional que implica un cambio epistémico y de valores sostenidos en la educación en materia de gestión pública. La de protector de los derechos, frente a los poderes salvajes (Ferrajoli, 2011). Los países latinoamericanos, como hemos observado, experimentan una degradación del contrato social y la ruptura de los lazos de convivencia social como norma (Navarrete, 2014). Dado que los operadores públicos son responsables de garantizar las condiciones para la capacidad de acción de toda la sociedad, en el contexto de la crisis sistémica, tienen la obligación de restaurar la confianza ciudadana y reafirmar los principios y valores de la democracia como la forma ideal de gobierno. Finalmente, deben tomar en serio los derechos fundamentales en las decisiones de los poderes públicos (Carrión, 2016) y, al mismo tiempo, evitar la concentración del poder en manos de un grupo cerrado y la siempre presente amenaza de “democracias delegativas” (Álvarez, 2000).

En este contexto, la educación como derecho y exigencia debe generar y difundir el conocimiento, arte y cultura en todas sus formas, y desarrollar el pensamiento crítico de la sociedad, mediante la existencia de un ámbito de libertad e independencia política, administrativa y financiera, libre de condicionamientos externos⁴, debido a su papel histórico en la construcción de sociedades democráticas⁵. Para poder mejorar las condiciones de crisis y al mismo tiempo cumplir sus misiones hay una serie de

4 Corte Constitucional del Ecuador Sentencia. Sentencia No. 12-11-IN/20

5 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 140-18-SEP-CC de 18 de abril de 2018 (caso No. 1764-17-EP), p. 43.

objetivos que debería tener una formación jurídica y de gestión pública.

- a. La Universidad debe proporcionar al profesional el conocimiento de los fundamentos filosóficos, jurídicos, económicos y éticos que involucra la gestión pública, expresado en el desarrollo de múltiples destrezas que le colocarán en aptitud de descubrir, procesar y analizar información de diversas fuentes para el correcto diagnóstico, evaluación y resolución de problemas públicos.
- b. Se debe construir un modelo de política con base en evidencias (Páramo, 2017), para que la información sobre las diversas teorías que sustentan los temas de estudio, revisión y análisis de casuística logre un adiestramiento en el empleo de herramientas técnicas para la elaboración de proyectos y modelos de gestión y solución en los problemas que se encuentren en el que hacer público.
- c. Preparar a los profesionales en la gestión pública práctica: volverlos agentes interdisciplinarios para que sean capaces de participar y asesorar en el diseño e implementación de elementos tan variados como políticas públicas en todos los niveles de gobierno, gerenciar proyectos de desarrollo, diseñar y dirigir procesos de contratación pública, prevenir y manejar conflictos de todo tipo en el sector público, etc. Eso ya ha sido analizado por la literatura desde hace décadas (Engelbert, 1976).
- d. Generar líneas de investigación que permitan al profesional descubrir soluciones a problemas reales y concretos a través de la vinculación entre lo jurídico, lo económico y el manejo administrativo dentro del ejercicio de la gestión pública. Este elemento debe necesariamente ser interdisciplinario, puesto que el desarrollo de “una visión sistémica y holística que contribuya al cambio del espectro

productivo nacional ecuatoriano” (Coto, Encarnación y Noblecilla, 2016, p. 12).

En suma, frente a los Estados con niveles importantes de disfunción la educación en gestión pública puede tener efectos que superan la mera especialización. Si son llevados con un norte ajustado a la defensa de la democracia y los derechos fundamentales, puede llevar a un cambio del modelo: de pasar a un sistema centralizado, centrado en los recursos, extractivista y punitivista, se puede actuar y promover en el profesional el reconocimiento del aporte al desarrollo nacional de los distintos saberes que integran la cultura nacional y evitar la endogamia académica desconectada de la realidad exterior, que permitan a la academia aprovecharlos para la generación de propuestas de políticas públicas dentro de una dimensión profundamente humanista que respete y promueva la diversidad intercultural y el respeto a la naturaleza (Melson, 2004).

3. EL ESTUDIO DE CASO: GESTIÓN PÚBLICA

En concordancia con lo anterior, los textos que forman el presente volumen buscan introducir los análisis de casos y el modelo de policy paper en la dinámica de la gestión pública ecuatoriana. Este proceso se aleja de las investigaciones clásicas del derecho, que se basan en dos ideas que pueden considerarse desfasadas: la *lege data* (leyes que han sido promulgadas y que son legalmente vinculantes en un momento dado) y la *lege ferenda* (propuestas legislativas o ideas para posibles leyes futuras. Se trata de leyes que se están considerando, debatiendo o discutiendo, pero que aún no se han convertido en ley), cosa que genera sesgos empíricos y subjetivos, pensando en que la norma jurídica, por sí sola,

es toda la realidad circundante para un gestor público (Anglí, 2017).

Para evitar estas dinámicas, los siguientes textos se acercan a la dinámica pública mediante el estudio de casos como herramienta metodológica. Esta metodología se centra en una estructura comparativamente concentrada y repetida, observando la multiplicidad de factores de funcionamiento y exponiéndolos al estado del arte, lo que conlleva ventajas analíticas significativas (Salas, Martínez y Morales, 2011). En el campo de la provisión de servicios o recursos, esta metodología orienta a los mecanismos directivos para mejorar los niveles de servicio y supervisar las medidas de rendimiento asociadas (Díaz, Cubillos y Fernández, 2010).

En el servicio público, la unidad analítica del “caso” es de gran importancia debido a la dinámica política:

[...] las políticas globales mutan durante sus travesías, y rara vez viajan como paquetes completos, sino que se desplazan de forma parcial - como discursos selectivos, ideas inconclusas y modelos sintetizados -, llegando a su destino no como copias, sino que en forma de políticas en plena transformación (Peck y Theodore, 2010, p. 109).

Una política pública por cuanto es un elemento multifactorial sujeto a elementos ponderables e imponderables, necesita metodologías aglutinadoras que congreguen la realidad en fenómenos fáciles de entender:

En este marco, la formación en asuntos públicos (cursos de gestión pública, políticas públicas, planeación urbana, gobernanza, etc.) puede complementarse de la metodología de casos para interiorizar los conceptos y la teoría aprendida en los cursos, y para acercar los estudiantes a experiencias nacionales e internacionales en asuntos públicos

que enriquezcan la preparación de los futuros tomadores de decisiones. El método de casos les puede otorgar herramientas, habilidades y modelos de pensamiento para hacer frente a las problemáticas sociales a las que se enfrentarán a nivel local, regional, nacional e internacional, especialmente para quienes se forman para la toma de decisión y la dirección de proyectos, programas y organizaciones (Sañabria Pulido y Guzmán Botero, 2020, p. 5).

En ese sentido el modelo asegura desarrollar las competencias genéricas necesarias y las competencias específicas, en el marco de las políticas públicas con el fin de alcanzar el propósito educativo de la institución. Por competencia entendemos “el buen desempeño en contextos diversos y auténticos basado en la integración y activación de conocimientos, normas, técnicas, procedimientos, habilidades y destrezas, actitudes y valores” (Martínez, Navarro y Sánchez, 2012). Esto tiene relación directa con los cuatro pilares de una educación para el siglo XXI: saber conocer (conocimientos), saber hacer (normas, técnicas, procedimientos, habilidades y destrezas), saber convivir (actitudes sociales y otras) y saber ser (valores) (Venezuela, 2012).

Este sistema en que los alumnos construyen su conocimiento sobre la base de problemas de la vida real aplica conocimientos y de resolver problemas o de encontrar la solución acertada para cada caso; y c) construyen las bases o los fundamentos teóricos del análisis del problema mismo con la ayuda de trabajo participativo, facilita la comprensión de conceptos a través de múltiples situaciones problemáticas y funciona en la práctica docente jurídica por una serie de razones:

1. Las capacidades se desarrollan estudiando casos reales.
2. Los estudiantes aprenden a desarrollar y aplicar conceptos.

3. Los estudiantes asimilan mejor las ideas y conceptos que han puesto en orden y utilizado ellos mismos en el transcurso de su experiencia de resolución de problemas surgidos de la realidad.
4. Trabajan e investigan individualmente y en equipo.
5. Los estudiantes lo encuentran más interesante.

En conclusión, el enfoque de estudio de casos logra la integración coherente de conocimientos científicos, técnicos y humanísticos, complementados por la investigación y la colaboración con la sociedad. Esto se enmarca en la satisfacción de las necesidades en el contexto del desarrollo nacional, regional y local en la gestión pública. La educación superior debe preocuparse por fomentar la investigación inter y transdisciplinaria que responda a las necesidades del mundo industrial y aborde los problemas económicos y sociales. Las fronteras rígidas entre las ciencias exactas y las ciencias sociales están desmoronándose en algunos campos, lo que limita la comprensión de los procesos fundamentales de la naturaleza y de la sociedad. Esto se visibilizará en la siguiente sección que ilustra las secciones del presente texto.

4. CONTENIDOS DEL LIBRO

El texto tiene una serie de propuestas de decisión en el formato de un *policij paper*, entendido como una estrategia multiactoral para evaluar intervenciones de desarrollo con énfasis en los procesos y las lecciones aprendidas (Tapella y Rodríguez-Bilella, 2014).

En primer lugar, existen estudios que buscan explicar el alcance de la construcción de instituciones. Nicolás Acosta presenta un enfoque necesario para introducir un conjunto de métodos

estadísticos y econométricos con el propósito de evaluar programas y políticas públicas desde una perspectiva causal. Su trabajo explica el papel crucial de este enfoque.

En el ámbito de la ética en la gestión pública, Álex Valle Franco y Estefanía Jácome Ruales resaltan su importancia para mejorar la administración pública, lo que se traduce en beneficios y garantías para los ciudadanos, así como en la prestación eficiente de servicios públicos. Su investigación se basa en casos concretos en los que se ha descuidado la conducta ética y propone posibles soluciones para abordar la falta de ética entre los funcionarios públicos involucrados en dichas situaciones.

Vanessa Guanoluisa y José Paredes presentan un texto en el que destacan las ventajas y desventajas asociadas con el uso de la inteligencia artificial. Esto actúa como punto de partida para explorar la posibilidad de implementar esta tecnología en los órganos judiciales. La introducción de la inteligencia artificial en el sistema judicial podría llevarse a cabo mediante una política pública, cuyo objetivo sería fomentar la adopción de esta tecnología en el sistema judicial y establecer regulaciones que garanticen su uso adecuado. Es un texto que tiene elementos básicos y que puede servir para investigaciones que se extiendan a la ética, la privacidad o los posibles sesgos en los algoritmos utilizados.

Por su parte, María de los Ángeles Barrionuevo y Verónica Isabel Cordero proponen la evolución de la cuestión ambiental en términos de cómo se ha formulado la política pública y cuáles son los aspectos que se han enfocado en su ejecución. La investigación se orienta hacia el origen de la preocupación por el cambio climático en el marco de la política gubernamental ecuatoriana y cómo esta inquietud ha tenido un papel decisivo en la configuración de un modelo de administración pública destinado a REDD+. A partir de este enfoque, se puede apreciar cómo, en el proceso de planificación, se han identificado los recursos

pertinentes, se gestionan y se han definido los instrumentos empleados en la política pública.

Se estudian dos casos respecto al funcionamiento de modelos institucionales: Eduardo Cantos Cortez busca explorar la relación causal entre los controles democráticos y la ética en la administración pública. Su investigación indaga si la adopción de controles democráticos conduce a un mayor escrutinio de los servidores públicos por parte de actores no estatales. A través de un mecanismo causal teórico en el contexto del análisis del diseño de políticas neoinstitucionalistas, su trabajo concluye que la implementación de controles democráticos efectivamente influye en la ética pública al facilitar la fiscalización por parte de actores no estatales.

Estefanía Jácome Ruales y Alex Valle plantean la relevancia de la ética en la gestión pública para alcanzar resultados superiores, garantizando derechos para los ciudadanos y ofreciendo un servicio público de calidad, comparando los modelos kelsenianos y de la Nueva Gestión Pública. Además, se exploran conceptos clave que definen la ética dentro de este ámbito, evidenciando cómo la omisión ética puede desencadenar actos corruptos y consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, se examinarán ejemplos concretos donde la ética fue ignorada, proponiendo soluciones ante la conducta no ética de los funcionarios públicos involucrados en estas situaciones.

Andrea Andrade expone la estrecha relación entre la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y el incremento significativo en la concesión de créditos quirografarios por parte del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) como una respuesta efectiva a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. El estudio destaca que estos préstamos se enfocaron principalmente en las provincias de Guayas y Pichincha, las zonas más afectadas, y revela que tanto hombres como mujeres accedieron a estos recursos de manera equitativa. Este análisis

subraya la relevancia de la Ley de Apoyo Humanitario y el papel fundamental desempeñado por el BIESS en el alivio de las dificultades económicas y de salud durante la crisis de COVID-19 en Ecuador.

Finalmente se establecen dos casos relativos a temas de nueva agricultura: Angélica Galiano propone una revisión de los criterios jurídicos y de política pública relacionados con la implementación de políticas regulatorias de las actividades de importación, siembra, cultivo, cosecha, poscosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y de cáñamo para uso industrial en el Ecuador a través del Acuerdo No. 109, suscrito en el año 2020. Además, se analizó el impacto de las decisiones con respecto a los pequeños cultivadores de cannabis medicinal en la ciudad de Quito. El documento propuso bases para una reforma al Acuerdo No. 109 con el fin de implementar el autocultivo como medio de producción y la flexibilización en la obtención de las licencias con el objetivo principal de democratizar este nuevo e importante mercado.

Finalmente, Jacqueline Navas se centra en el uso y funcionamiento del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo en el contexto del sistema de competencias constitucionales de Ecuador. Durante más de cuatro décadas, varias parroquias en los cantones Cayambe y Pedro Moncayo han estado esperando la operación de este sistema de riego, que es de gran importancia para la producción en la provincia de Pichincha. El objetivo de esa investigación fue determinar, de acuerdo con la legislación constitucional ecuatoriana, cómo debía gestionarse el agua de riego en la zona influenciada por el canal. Se buscó identificar el modelo de gestión del canal que mejor se ajustara a los intereses estratégicos de la provincia de Pichincha, especialmente en lo que respecta a la democratización del agua, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico. Para lograrlo, se llevó a cabo una comparación

de los modelos propuestos, tanto en el ámbito público como en el comunitario, utilizando datos obtenidos en la investigación de campo.

5. CONCLUSIÓN

El presente volumen de trabajos académicos sobre gestión pública es una valiosa contribución que aborda los desafíos actuales en el campo del derecho público y su relevancia en la gestión pública. En un momento en el que el papel del derecho público ha cobrado una importancia sin precedentes, este libro destaca la interconexión necesaria entre el derecho, la economía, la administración y las finanzas en la esfera pública. Es especialmente loable el trabajo realizado por docentes y estudiantes que han abordado esta temática, ya que el contexto actual exige profesionales y académicos preparados para afrontar escenarios complejos y cambiantes. La gestión pública requiere una comprensión multidisciplinaria y este libro resalta la importancia de que quienes ocupen cargos de mediana y alta responsabilidad en el ámbito público posean un acervo cognoscitivo que abarque diversas disciplinas. Los desafíos actuales exigen graduados con habilidades y conocimientos multidisciplinarios, capaces de adaptarse a entornos inciertos y globales. Esperamos que este texto sirva como un referente de las posibilidades y ventajas que tiene este texto en la construcción de políticas públicas y ciudadanos mejor servidos.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, C. A. (2007). *Los retos institucionales de la gestión pública*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2310804>
- Álvarez, Á. E. (2000). *La democracia delegativa y muerte de la Constitución*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=586166>
- Anglí, M. (2017). ¿Prostitución?: ni sí ni no, sino todo lo contrario. Sesgos empíricos, contradicciones de lege lata y desaciertos de lege ferenda. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 19(19), 1-34.
- Banco Mundial. (23 de octubre de 2023). *El Banco Mundial en Ecuador*. Ecuador: Panorama General. <https://www.bancomundial.org/es/country/ecuador/overview>
- Belov, M. (2022). Rule of law and democracy in times of transitory constitutionalism, constitutional polycrisis and emergency constitutionalism. En B. Martin, *Rule of Law in Crisis* (pp. 1-26). Routledge.
- Berrones, R. U. (2013). El control y la evaluación en la administración pública. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 46(192), 43-70. <http://revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/viewfile/42463/38577>
- Carrión, L. S. (2016). Democracia, representación y derechos. *Andamios*, 9(18), 11-34. <http://scielo.org.mx/pdf/anda/v9n18/v9n18a2.pdf>
- CEDATOS. (20 de Julio de 2023). *CEDATOS. Estudio de opinión nacional, julio 20, 2023. Ambiente de pesimismo, indecisión y desconocimiento del proceso electoral*. <https://cedatos.com/2023/07/20/cedatos-estudio-de-opinion-nacional-julio-20-2023-ambiente-de-pesimismo-indecision-y-desconocimiento-del-proceso-electoral/>
- Cobelas, J. A. (2005). *El concepto de “Estado fallido” en el África subsahariana: su remedio internacional*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=38000>

- Corporación Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. Corporación Latinobarómetro.
- Coto, D. C., Encarnación, M. V., y Noblecilla, I. S. (2016). La educación de postgrado en administración pública: el reto del nuevo concepto de servidor público. *Revista Conrado*, 12(53), 53-61. <https://doaj.org/article/75e6b89c9cc044f2b7499a97baffba4e>
- Dávalos, P. (17 de agosto de 2023). CLACSO. Grupos de Trabajo: Ecuador: Anomia, Estado fallido y lumpen-acumulación. Una lectura desde el marxismo: <https://www.clacso.org/ecuador-anomia-estado-fallido-y-lumpen-acumulacion-una-lectura-desde-el-marxismo/>
- Díaz, J. T., Cubillos, J. D., y Fernández, M. B. (2010). *Metodología para la simulación de centros de llamadas: caso de estudio*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3951276>
- Donoso, P. (18 de abril de 2022). *Opción S*. Ecuador: pesimismo y desconfianza: <https://opcions.ec/portal/2022/04/18/ecuador-pesimismo-y-desconfianza/>
- Engelbert, E. A. (1976). *Guías y normas para los programas de educación y capacitación en administración pública*. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/17962/16155>
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Trotta.
- Frigolé, J. (2014). *Retóricas de la autenticidad en el capitalismo avanzado*. de <http://revistas.uned.es/index.php/endoxa/article/view/13564/12262>
- Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SEIPAZ). (2022). *América Latina. Un nuevo escenario*. Mira Editores.
- González Faus, J. I. (2020). De la pandemia no saldremos igual. Saldremos peor o mejor. De nosotros depende. *Revista latinoamericana de teología* (110), 123-136.

- Gutiérrez, A. M., y Nalda, F. N. (2018). *Formación en Derechos Humanos en la Educación Superior*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6440436.pdf>
- Lawrence, M., Janzwood, S. y Homer-Dixon., T. (2022). *What Is a Global Polycrisis? Version 2.0*. Cascade Institut. <https://cascadeinstitute.org/wp-content/uploads/2022/04/What-is-a-global-polycrisis-v2.pdf>
- Martínez, A. M., Navarro, J. G., y Sánchez, J. A. (2012). *Aprendizaje basado en competencias: Una propuesta para la autoevaluación del docente*. <https://recyt.fecyt.es/index.php/profesorado/article/view/43736>
- Melson, G. F. (2004). *Un enfoque biocéntrico del desarrollo humano*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1210651>
- Navarrete, C. M. (2014). *“Poderes salvajes” y crisis de la razón jurídico-laboral: el SMI ¿solución a la degradación del convenio como norma?* <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4725558>
- Observatorio Ecuatoriano del Crimen Organizado. (2023). *Caracterización del crimen organizado en Ecuador*. OECO.
- Osorio, S. (23 de julio de 2023). *BloombergLínea*. Obtenido de La pobreza aumenta en Ecuador y alcanza al 27% de la población: <https://www.bloomberglinea.com/latinoamerica/ecuador/la-pobreza-aumenta-en-ecuador-y-alcanza-al-27-de-la-poblacion/>
- Páramo, P. (2017). Evidence-based pedagogy and public policy in education. *Revista de la Facultad de Medicina*, 65(4), 637-640. http://scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0120-00112017000400637
- PECK, J., y THEODORE, N. (2010). Mobilizing policy: models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2), 169-174.
- Prieto, O. C., y Bilche, M. (2021). Enunciaciones de un retorno: algunas consideraciones al respecto de la educación en tiempos de y post-pandemia. *RES, Revista de Educación Social*, 1-14.
- Ramírez, I., y Zunino, E. (2020). ¿Saldremos mejores? *Le Monde Diplomatique*, 1-4.

- Salas, S. A., Martínez, V. M., y Morales, C. M. (2011). Una guía para la elaboración de estudios de caso. *Razón y Palabra*, 16(75), 39. http://razonypalabra.org.mx/n/n75/varia_75/01_diaz_v75.pdf
- Sanabria Pulido, P., y Guzmán Botero, A. (2020). ¿Cómo escribir y utilizar casos de docencia en gestión pública y políticas públicas? Guía para profesores y estudiantes. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Subirats, J. (2012). Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta*. *Revista Del Clad Reforma y Democracia*(54), 5-32. <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-del-clad-reforma-y-democracia/articulo/nuevos-tiempos-nuevas-politicas-publicas-explorando-caminos-de-respuesta>
- Tapella, E., y Rodriguez-Bilella, P. (2014). Sistematización de experiencias: una metodología para evaluar intervenciones de desarrollo. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* (3), 80-116. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/51512>
- Tedesco, J. C. (1995). *The new Educational Pact: Education, Competitiveness and Citizenship in Modern Society*. IBE-UNESCO.
- Venezuela, G. P. (2012). Estructura del desempeño idóneo: saber hacer, saber conocer y saber ser en la formación por competencia / Ideal Performance Structure: Saber hacer, and SAber Saber Know Being Competency Training. <http://publicaciones.urbe.edu/index.php/redhecs/article/viewarticle/719/3014>

SECCIÓN 1

Discusiones acerca de administración
pública, institucionalidad y uso de
nuevas tecnologías

Los controles democráticos y
su influencia en la ética de la
administración pública: análisis del
ejercicio del control social en el caso
ecuatoriano en el periodo 2017-2021

Eduardo Andrés Cantos Cortez

RESUMEN

El presente trabajo académico pretende explicar la relación causal entre los controles democráticos y la ética de la administración pública. Tiene como pregunta de investigación: ¿Cuál es la fuerza causal que se transmite entre la adopción de controles democráticos y el aumento de la fiscalización a los servidores públicos?, e intenta examinar si la adopción de los controles democráticos, como un objetivo de política para el control de la administración pública, produce como resultado un incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público por parte de actores no estatales. Este estudio se adscribe al enfoque del neoinstitucionalismo. A manera de metodología, se formula un mecanismo causal teórico, en el marco de análisis del *policy design* neoinstitucionalista, en el que se examina si los actores no estatales recurren a los mecanismos de participación institucionalizada —Consejo de Participación Ciudadana y Control Social— para fiscalizar a la administración pública, a partir del análisis del caso del ex Alcalde de Quito, Jorge Yunda. Los resultados obtenidos permiten concluir que el ejercicio de los controles democráticos produce un impacto en la ética pública, por la facilidad brindada a los actores no estatales para realizar fiscalización.

Palabras clave: control democrático, control social, administración pública, ética pública y políticas públicas.

1. ¿LOS CONTROLES DEMOCRÁTICOS PERMITEN A LOS ACTORES NO ESTATALES EJERCER CONTROL SOCIAL?

En América Latina, donde existe una desconfianza generalizada en las organizaciones públicas (Ausín, 2015, p. 32), se ha posicionado la idea de que una de las maneras de contrarrestar el posible cometimiento de actos de corrupción en el sector público es mediante la incorporación de la ciudadanía como un eje fundamental para poder llevar un proceso de construcción de gobernabilidad democrática (Ziccardi, 2012, p. 206) y como un actor relevante que exija una rendición de cuentas tanto a los representantes electos como a los funcionarios públicos que ocupan distintos cargos en el nivel burocrático.

En el continente latinoamericano, luego del retorno democrático en la década de los años ochenta, las discusiones sobre la democracia se han desarrollado en tres etapas: la crisis de gobernabilidad posterior a esta transición y la irrupción de la noción de cogobernanza; los mecanismos de *accountability* o controles democráticos; y la eficacia gubernamental y la calidad democrática (Fontaine, Sánchez, Córdova y Velasco, 2016, p. 20).

En referencia al debate sobre los controles democráticos, Guillermo O'Donnell, al referirse a los Estados Latinoamericanos instalados nuevamente como democracias, señala que estos no logran ser democracias representativas, sino delegativas, por cuanto aún no están consolidadas y existe la amenaza del regreso al autoritarismo (O'Donnell, 1994, p. 56). Este diagnóstico llevó a que se considere como necesaria la implementación de una modalidad de interacción entre autoridades y gobernados, más allá de los procesos electorales, haciendo énfasis en la incorporación de la ciudadanía como el actor relevante de este proceso, generalizando la noción de que los ciudadanos tienen el derecho de controlar tanto a los representantes electos como a

los funcionarios públicos que ocupan distintos cargos en el nivel burocrático (Ocejo, Isunza y Estrella, 2014, p. 96).

La baja calidad democrática en la región y sus déficits institucionales están relacionados con el pobre desempeño que han tenido las agencias de rendición de cuentas (Peruzzotti y Smulovitz, *Social Accountability: An introduction*, 2006, p. 3) lo cual se ha visto reflejado en una creciente preocupación por la implementación de controles y contrapesos, así como por la supervisión y la restricción del poder por parte tanto de actores como de observadores políticos (Schedler, 2008, p. 7).

La apertura gubernamental y el escrutinio ciudadano a la gestión pública permiten visibilizar que en una sociedad democrática convergen aspectos públicos y privados, sociales y gubernamentales, que influyen en el ejercicio de las actividades estatales (Martínez, 2009, p. 109-113) y que se enfocan en que el poder sea más público y responsable ante la ciudadanía, que es el motivo central de su existencia (Uvalle, 2016, p. 200).

Los controles democráticos irrumpen en la esfera pública, en paralelo con la introducción del *New Public Management* o Nueva gestión pública en el Reino Unido de Margaret Thatcher, como una referencia a la acción de llevar cuentas de la administración pública haciendo un símil con los sistemas contables, para evaluar y comparar la eficacia y eficiencia de las agencias públicas (Bovens, 2006, p. 6). Estos controles refieren a la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos, electos o no, rindan cuentas por sus conductas, y justifiquen e informen sobre sus decisiones; y, de manera adicional, a que eventualmente puedan ser castigados por ellas (Peruzzotti y Smulovitz, 2006, p. 5).

Dentro de los debates sobre calidad democrática y de la mano con la adopción y desarrollo de los controles democráticos, han entrado en la agenda de la administración pública unas categorías de análisis relacionadas con el grado de apertura de los gobiernos, y que van en tres sentidos: la idea de información

gubernamental a los ciudadanos, la idea de dar cuentas gubernamentales y los arreglos institucionales (Hood y Margetts, 2006, pp. 13-14).

La idea de la publicidad de la información del gobierno a los ciudadanos constituye una innovación democrática destinada al fomento de la transparencia de la gestión (Gurza-Lavalle e Isunza, 2010, p. 18) y que se enmarca en el concepto del sistema participativo de co-gobernanza (Fontaine, Sánchez, Córdova y Velasco, 2016, p. 19). La rendición de cuentas, en particular, y los controles democráticos, en general, son innovaciones que remiten a la acción continua de los gobiernos (Fontaine y Gurza-Lavalle, 2019, p. 9). Siguiendo a Fontaine, quien, basado en la propuesta teórica de los tipos de cambios de Peter Hall, señala que las propuestas de ideas se vuelven sostenibles por arreglos institucionales y diseños de políticas (Fontaine, Sánchez, Córdova y Velasco, 2016, p. 20).

Los controles democráticos se agrupan en horizontales y verticales, los primeros son aquellos en los que existe una serie de agencias estatales que tiene la misión de controlar a otras agencias del Estado; los segundos se refieren al control electoral de la ciudadanía a los gobernantes, que se expresa en votos de premio o castigo (O'Donnell, 2001, p. 19).

De manera posterior, Peruzzotti y Smulovitz realizaron una subclasificación de los controles verticales en electorales y sociales. El control electoral, en concordancia con lo manifestado por O'Donnell, se refiere a la realización periódica de elecciones. Los controles sociales, hacen referencia al constante monitoreo de la función pública por parte de la ciudadanía -movimientos de protesta; organizaciones no gubernamentales, y medios de comunicación (Peruzzotti, 2008, p. 109)-, que se materializan en denuncias del comportamiento de los funcionarios públicos, con el objeto de activar a las agencias de control horizontal (Peruzzotti y Smulovitz, 2006).

La irrupción de los controles democráticos en el espectro político latinoamericano se tradujo en varias y notables innovaciones institucionales que han incentivado a actores no estatales a participar de los mecanismos de control de la administración pública. No obstante, los escándalos de corrupción se han multiplicado, lo cual da lugar a preguntarse si estos acontecimientos constituyen una señal de más corrupción; si reflejan una mayor capacidad de control de los actores sociales sobre el Estado; si dan muestra de un desarrollo en las capacidades de las agencias de control, o una mayor transparencia en la función pública (Fontaine y Gurza-Lavalle, 2019, p. 9).

¿Los controles democráticos permiten a los actores no estatales ejercer control social? Como se explicó, dentro de los controles democráticos están los mecanismos de control social, que intentan mejorar el desempeño institucional al reforzar, tanto la participación ciudadana, como la respuesta pública de Estados y corporaciones, por lo que estos permiten construir poder ciudadano, de manera especialmente relevante en sociedades en las que el gobierno representativo es débil, indiferente o inexistente (Fox, 2015, p. 346). La adopción de controles democráticos anima a los actores no estatales a levantar su voz, lo que puede ser el detonante de reformas y puede alentar a los ciudadanos a continuar realizando control social (Fox, 2015, p. 357).

El presente trabajo académico se ha realizado con el fin de responder a la pregunta de investigación: ¿Cuál es la fuerza causal que se transmite entre la adopción de controles democráticos y el aumento de la fiscalización a los servidores públicos?, y tiene como objetivo determinar si la adopción de los controles democráticos, como un objetivo de política para el control de la administración pública, produce como resultado un incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público por parte de actores no estatales.

Se propone como hipótesis que la adopción de los controles democráticos, como un objetivo de política para el control de la administración pública, produce como resultado un incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público por parte de actores no estatales. Esto supone que el gobierno rediseñe la política de control de la administración pública para incluir a los controles democráticos, lo que implica una reforma a la coordinación intersectorial para aumentar el control social y se traduce en la adopción de un estilo de implementación que considera la participación de actores no estatales.

El nudo crítico en el mecanismo causal teórico propuesto radica en el examen de si los actores no estatales recurren a los mecanismos de participación institucionalizada –Consejo de Participación Ciudadana y Control Social– para fiscalizar a la administración pública, o si ejercen el control social desde su espacio en la sociedad para activar, desde fuera de la órbita estatal, los dispositivos legales de rendición de cuentas, y de eventuales sanciones.

El caso de estudio es el del exalcalde de Quito, Jorge Yunda. El burgomaestre fue removido por el Concejo Metropolitano en el año 2021, tomando como argumentos razones relativas a incumplimientos de funciones, pero que fueron motivadas por denuncias del cometimiento de posibles actos de corrupción en la adquisición de 100.000 pruebas PCR durante el momento más álgido de la pandemia por COVID-19. En el caso propuesto, se encuentran presentes las variables en el detonante –adopción de los controles democráticos para el control de la administración pública–, como en el resultado fiscalización a los miembros del servicio público por parte de actores no estatales–, por cuanto parte de una denuncia periodística que activa a los mecanismos de investigación y sanción del Estado, sin haber pasado por los organismos de participación institucionalizada.

El trabajo se desarrolla en tres partes. La primera en la que se revisan los aportes teóricos referentes tanto a la participación ciudadana, como a su institucionalización. La segunda parte contempla la formulación del mecanismo causal teórico, basado en el marco de análisis del policy design o diseño de políticas públicas a través de sus instrumentos, para lo cual se recurre a la clasificación de estos observables empíricos propuesta por Hood y conocida por el acrónimo N.A.TO.: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (Hood, 2007, p. 129); y la presentación del caso típico en el que se encuentran presentes las variables tanto en el detonante como en el resultado (Fontaine G. , 2020, p. 288). En la parte final se exponen las conclusiones a las que se arriba.

2. ¿ES NECESARIO INSTITUCIONALIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA QUE LOS ACTORES NO ESTATALES EJERZAN CONTROL SOCIAL?

La noción conceptual de control tiene tres aristas: la institucionalización de nuevos instrumentos de políticas públicas, como el presupuesto participativo o las auditorías; la protección de los derechos fundamentales, como la libertad de prensa; y el apareamiento de nuevos temas en el debate, como la protección de datos personales (Fontaine y Gurza-Lavalle, 2019, p. 11).

Uno de los problemas que aquejan a los mecanismos de control social es su imposibilidad de imponer sanciones o realizar acciones significativas que permitan cambiar el curso de la acción pública (Fontaine y Gurza-Lavalle, 2019, p. 11). Por lo que, con el advenimiento del siglo XXI, tras el fracaso de las políticas de corte neoliberal implementadas en las décadas de 1980-1990 y la intención de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales, de volver a posicionar al Estado en el centro

de los procesos políticos (Fontaine G. , 2015, p. 1), los gobiernos con rasgos ideológicos de izquierda que llegaron a formar gobierno en varios países latinoamericanos, propugnaron por la institucionalización de ciertas actuaciones de los actores no estatales, con la adopción de instrumentos de regulación respecto de objetivos de transparencia y participación (Hood y Margetts, 2006, p. 15); (Fontaine y Gurza-Lavalle, 2019, p. 16).

De acuerdo con Isunza, la importancia de la participación ciudadana se sostiene en cuatro argumentos principales: la eficacia de las políticas públicas se beneficia con la participación de los ciudadanos como directos concernidos y buenos concededores de la realidad cotidiana; se generan buenas prácticas y mecanismos disuasorios contra la corrupción y otras formas de negación del Estado de Derecho; el control de los servidores públicos por parte de la ciudadanía; complementa el sistema representativo que sufre de un crónico déficit de legitimidad (Isunza, 2012, p. 224). Además, Canto Chac señala que esta aporta al fortalecimiento de la democracia –proporciona información respecto del ambiente social, revela las preferencias ciudadanas, y genera credibilidad y legitimidad sobre las políticas públicas– (2012, p. 28).

La institucionalización de los controles –transparencia y participación– implica que los actores no estatales cuenten con prerrogativas de decisión en los espacios de deliberación sobre los asuntos públicos (Gurza-Lavalle e Isunza, 2010, p. 19). Con esto, los actores sociales son aceptados en la discusión política y pueden influir en la formulación de políticas públicas e incluso en las estructuras de gobierno, para, de alguna manera, superar el monopolio gubernamental en las decisiones públicas (Canto Chac, 2012, p. 22).

¿Es necesario institucionalizar la participación ciudadana para que los actores no estatales ejerzan control social?

La institucionalización de los mecanismos de participación, en primera instancia concebidos con la intención de fomentar

una mayor deliberación entre sociedad y gobierno (Isunza, 2012, p. 222), luego implicó la decisión de colocar organizaciones sociales o miembros de la sociedad civil en instancias de decisión política, para integrar a la ciudadanía en la estructura administrativa estatal, dentro de órganos gubernamentales creados para permitir el control de la ciudadanía sobre la gestión del Estado (Pachano, 2010, pp. 25-26), y crear un marco legal que desarrolle canales únicos que permitan la movilización ciudadana (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, p. 25).

Esta tendencia en varios países de América Latina –Bolivia, Ecuador, Venezuela– de crear instituciones normativas y organizaciones gubernamentales que rijan la participación ciudadana e incluirlas en la estructura estatal mediante su *constitucionalización* (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, p. 19), disminuye la capacidad de incidencia en el control a la administración pública ya que, al formar parte de la misma instancia a la que debe vigilar, la participación puede perder el efecto que busca conseguir, que es precisamente el control del Estado (Pachano, 2010, pp. 15-16).

La institucionalización de los mecanismos de participación y la creación de organizaciones de instancia estatal para este efecto ha permitido, en los países en los que se ha dado, maximizar el poder de los gobiernos de turno sobre sus adversarios, en detrimento del fortalecimiento de la autonomía ciudadana y, de esta manera, socavar la rendición de cuentas y los contrapesos de las instituciones políticas, en especial las que requieren de la elección periódica de representantes (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, p. 20).

Evidencia sobre esto la tenemos en Ecuador con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el periodo 2008–2017 debido a que su conformación fue cooptada por el poder político a cargo de la Función Ejecutiva, que monopolizó el ejercicio de la participación ciudadana en temas trascendentales para el funcionamiento del país, como la designación de autoridades.

El uso de los espacios de participación ciudadana institucionalizada, por parte de gobiernos de corte autocrático, en favor de sus proyectos políticos y en detrimento de una verdadera intervención y participación de los actores no estatales en los asuntos públicos, que se han visto excluidos de los procesos con el argumento de no acceder a la deliberación con el uso de los canales únicos (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, p. 25), ha generado que los ciudadanos que buscan participar, con el fin de fiscalizar a los miembros del servicio público, lo hagan sin usar los mecanismos institucionales y sin acudir a las organizaciones gubernamentales.

La experiencia histórica en los países latinoamericanos que optaron por la institucionalización de la participación, indica que esta no es necesaria para que los actores no estatales ejerzan control social.

3. ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA: HACIA LA FORMULACIÓN DE UN MECANISMO CAUSAL Y SU VALIDACIÓN

3.1. Enfoque neoinstitucionalista y marco de análisis del *policy desing*

De acuerdo con el enfoque neoinstitucionalista, las instituciones, formales e informales, son un factor estructurante de la sociedad, por cuanto influyen en los comportamientos individuales, gozan de estabilidad en el tiempo y, por lo general, suelen estar fundamentadas en una serie de valores compartidos (Peters, 2012), por lo que constituyen los factores explicativos de las políticas públicas.

El enfoque neoinstitucionalista pretende desarrollar explicaciones con un contenido teórico robusto y a la vez empíricamente detallado (Rodríguez, 2017, p. 184), lo que permite que este enfoque sea útil para formular explicaciones causales de las relaciones entre instituciones, representaciones y conductas (Fontaine, 2015, p. 109).

El marco neoinstitucional de diseño de políticas públicas se compone de tres elementos: un modelo de causalidad, un modelo de intervención y un modelo de evaluación. El modelo de causalidad propone que las políticas se diseñan a partir del establecimiento de una conexión clara entre las causas de un problema que está siendo abordado, los instrumentos que se utilizan para afrontarlo y la comprensión de cuál debe ser el resultado deseable. El modelo de intervención implica que la elección de un modo de gobernanza y de un conjunto de instrumentos, se seleccionan con base en una manera particular de comprender el problema de política. El modelo de evaluación explica que, después de la implementación de una política, se requiere de un procedimiento de evaluación de resultados (Peters, 2015, pp. 5-6).

Los instrumentos de política son dispositivos técnicos con un propósito genérico de llevar un concepto concreto de relación entre política y sociedad, sustentado por un concepto de regulación (Lascoumes y Le Galès, 2007, p. 6), es decir, moldean a la acción pública por lo que son un tipo particular de instituciones (Fontaine G. , 2015, p. 82).

La importancia de los instrumentos, para el neoinstitucionalismo, radica en que permiten distinguir la existencia de una política pública en el mundo empírico (Romero y Fontaine, 2017). Es por esto que el marco de análisis del *policy design* se basa en estos dispositivos para identificar cómo actúa un gobierno: en su dimensión sustantiva, cambia o controla la producción y distribución de bienes y servicios mediante las conductas sociales; y en su dimensión procedimental, influencia las relaciones entre

Estado y actores no estatales, al promover o limitar las interacciones sociales (Fontaine, 2015, p. 165).

Apoyado en los instrumentos de política, el *policy design* sostiene que la adopción de nuevos objetivos de política se constituye en el detonante de una secuencia causal que produce a un resultado de política específico (Fontaine, Narváez, y Paz, 2017, p. 3) , y que las entidades intermedias de dicho mecanismo son la formulación de una política, la coordinación intersectorial y las interacciones políticas (Fontaine, 2018). El énfasis que este marco de análisis hace en la causalidad es porque pretende determinar cuáles son los factores intermedios que se encuentran entre unas causas estructurales y sus supuestos efectos (Gerring, 2007, p. 88).

El *policy design* pretende formular mecanismos causales a través de cinco pasos: 1) teorización y operacionalización del mecanismo causal; 2) selección de un caso típico para construir o constatar una teoría; 3) diseño de test empíricos; 4) recolección de evidencias y su evaluación con el análisis bayesiano; y, 5) comparación de casos típicos o desviantes (Fontaine, 2018, p. 5).

Mecanismo causal: la adopción de los controles democráticos incrementa la fiscalización a los miembros del servicio público por parte de actores no estatales

Un mecanismo causal es un sistema de partes entrelazadas que transmite fuerzas causales desde un detonante X hacia un resultado Y, para lo cual debe partir de una teoría, partir de un caso, o tratar de explicar un resultado único (Beach y Pedersen, 2016, p. 12).⁶

6 Beach y Pedersen se refieren a la causalidad en cada entidad del mecanismo, de la siguiente manera:

Each part of the theoretical mechanism can be thought as a toothed wheel that transmits the dynamic causal energy of the causal mechanism to the next toothed wheel, ultimately contributing to producing outcome Y. (Beach y Pedersen, 2016, p. 29).

La presente investigación propone el mecanismo causal que se presenta en la TABLA 1., el cual está compuesto por cinco entidades que se interconectan a nivel teórico y nivel hipotético. A nivel teórico describe la forma en que la adopción de un nuevo objetivo en la puesta en la agenda causa un resultado de política específico (Fontaine, Narváez y Paz, 2017, p. 3).

A nivel hipotético explica el incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público como resultado (R) de la interconexión de un detonante: el gobierno declara de manera explícita la adopción de los controles democráticos como un objetivo de política para el control de la administración pública (D), con tres entidades: el gobierno formula la política de control de la administración pública para incluir a los controles democráticos (H_A), el gobierno reforma la coordinación intersectorial para aumentar el control social (H_B) y, el gobierno auspicia una implementación que considera la participación de actores no estatales (H_C) (Fontaine, 2018, p. 6).

Tabla 1: Mecanismo causal a nivel teórico e hipotético

Mecanismo causal teórico	Puesta en agenda (D)	Formulación de política (A)	Coordinación intersectorial (B)	Interacciones políticas (C)	Resultado (R)
Operacionalización	Adopción de nuevos objetivos de política	Cambio en la política sectorial.	Cambio en el sistema institucional.	Estilo de implementación en las relaciones Estado-Sociedad	Control social (fiscalización al servicio público)
Hipótesis <i>h</i>	El gobierno declara de manera explícita la adopción de los controles democráticos como un objetivo de política para el control de la administración pública (H_D).	El gobierno formula una política de control de la administración pública para incluir a los controles democráticos (H_A).	El gobierno reforma la coordinación intersectorial para aumentar el control social (H_B).	El gobierno auspicia un estilo de implementación participativo para actores no estatales (H_C).	La política de institucionalización del control social produce un incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público (H_R).
Hipótesis alternativa $\sim h$	El gobierno no declara de manera explícita la adopción de los controles democráticos como un objetivo de política para el control de la administración pública ($\sim H_D$)	El gobierno no formula una política de control de la administración pública para incluir a los controles democráticos ($\sim H_A$)	El gobierno no reforma la coordinación intersectorial para aumentar el control social ($\sim H_B$)	El gobierno no auspicia un estilo de implementación participativo para actores no estatales (H_C)	La política de institucionalización del control social no produce un incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público ($\sim H_O$)

Fuente: Elaborado por el autor con base en (Fontaine, Narváez y Paz, 2017, p. 8) y (Fontaine, 2018).

Con el objetivo de de dar validez al mecanismo causal propuesto es necesario verificar implicaciones observables de las explicaciones hipotéticas (Bennett, 2010, p. 208) para lo cual se requiere la determinación de las observaciones empíricas esperadas para cada una de sus entidades (Beach y Pedersen, 2016, p. 14) y el cálculo de su valor probatorio a través de la formalización bayesiana (Fontaine, 2020, p. 286).

Debido a su consistencia, en el presente trabajo se utiliza la tipología de instrumentos de política propuesta por Hood para organizar los test empíricos que se requieren en cada entidad del mecanismo causal propuesto. De acuerdo con esta tipología, los instrumentos de política se clasifican en instrumentos de nodalidad, de autoridad, de tesoro y de organización. La nodalidad denota la capacidad del gobierno para operar como un nodo de información dentro de una red, a manera de punto central de contacto, la autoridad se refiere al poder legal del gobierno, el tesoro aglutina tanto a los activos como a los recursos fungibles del gobierno y la organización implica la capacidad gubernamental de acción directa a través del ejército, policía o burocracia (Hood, 2007, p. 129).

Con base en la tipología de los instrumentos descrita, la presente investigación propone una tipología de observaciones empíricas esperadas para cada entidad del mecanismo causal.⁷ Para el detonante, si el gobierno declaró de manera explícita el objetivo de adoptar controles democráticos para el control de la administración pública (H_D) esperaría encontrarse que dicho objetivo aparezca en la propaganda gubernamental (P_{D1}), en las normas del ordenamiento jurídico (P_{D2}), en los planes de desarrollo (P_{D3}) y en el diseño estatal (P_{D4}).

7 Las observaciones empíricas esperadas para cada una de las entidades del mecanismo causal fueron elaboradas por el autor con base en la propuesta de Fontaine (Fontaine, Narváez y Paz, 2017, p. 8) (Fontaine, 2020, p. 286).

Si el gobierno formula una política de control de la administración pública para incluir a los controles democráticos (H_A), esperaría que se halle un cambio en la planificación sectorial (P_{A1}), en la regulación sectorial (P_{A2}), en la organización financiera sectorial (P_{A3}) y en la organización administrativa del Estado (P_{A4}).

Si el gobierno reforma la coordinación intersectorial, para aumentar el control social (H_B), se esperaría encontrar que cambió la planificación intersectorial (P_{B1}), la regulación (P_{B2}), el presupuesto (P_{B3}) y la coordinación administrativa (P_{B4}).

Si el gobierno auspicia un estilo de implementación participativo para actores no estatales (H_C), esperaría hallarse que la información de los mecanismos de control social aparece en los informativos y declaraciones del gobierno (P_{C1}), en los pronunciamientos judiciales (P_{C2}), en la ejecución de los presupuestos (P_{C3}) y en la existencia de organizaciones gubernamentales que promueven la participación ciudadana (P_{C4}).

Finalmente, si existe un incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público, se esperaría encontrar que existe acceso a la información sectorial (P_{R1}), la existencia de normas jurídicas sancionatorias (P_{R2}), la gestión de recursos con base en la transparencia (P_{R3}) y que las agencias de balance y equilibrio son activadas por los actores no estatales (P_{R4}).

Todas las observaciones empíricas esperadas –diseño de test– encuentran desagregadas por entidad del mecanismo causal, en la TABLA 2.:

Tabla 2: Observaciones empíricas esperadas por entidad del mecanismo causal (diseño de test)

Hipótesis H_i	El gobierno declara de manera explícita la adopción de los controles democráticos como un objetivo de política para el control de la administración pública (H_p).	El gobierno formula una política de control de la administración pública para incluir a los controles democráticos (H_A).	El gobierno reforma la coordinación intersectorial para aumentar el control social (H_B).	El gobierno auspicia una implementación que considere la participación de actores no estatales (H_C).	La política de institucionalización del control social produce un incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público (H_R).
Instrumentos de Nodalidad	Objetivo aparece en la propaganda gubernamental (P_{D1}).	La política de control de la administración pública es formulada mediante un cambio en la planificación sectorial (P_{A1}).	La adaptación del sistema institucional se refleja en la planificación intersectorial (P_{B1}).	La información de los mecanismos de control social aparece en los informativos y declaraciones del gobierno (P_{C1}).	El incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público aparece en los sistemas de información pública (P_{R1}).
Instrumentos de Autoridad	Objetivo aparece en las normas del ordenamiento jurídico (P_{D2}).	La política de control de la administración pública es formulada mediante un cambio en la regulación sectorial (P_{A2}).	La adaptación del sistema institucional se refleja en la regulación intersectorial (P_{B2}).	El control social de la administración pública aparece en pronunciamientos judiciales (P_{C2}).	El incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público aparece en el sistema normativo sancionatorio (P_{R2}).
Instrumentos de Tesoro	Objetivo forma parte de los planes de desarrollo (P_{D3}).	La política de control de la administración pública es formulada mediante un cambio en la organización financiera sectorial (P_{A3}).	La adaptación del sistema institucional se refleja en el presupuesto (P_{B3}).	El control social de la administración pública aparece en la ejecución de los presupuestos (P_{C3}).	El incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público aparece en los informes financieros I de las agencias gubernamentales (P_{R3}).
Instrumentos de Organización	Objetivo presente en diseño estatal (P_{D4}).	La política de control de la administración pública es formulada mediante un cambio en la organización administrativa del Estado (P_{A4}).	La adaptación del sistema institucional se refleja en la coordinación administrativa intersectorial (P_{B4}).	El control social de la administración pública aparece en la existencia de organizaciones gubernamentales que promueven la participación ciudadana (P_{C4}).	El incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público se manifiesta en la activación de mecanismos de sanción por agencias de contrapeso (P_{R4}).

Fuente: Elaborado por el autor con base en (Fontaine, Narváez, y Paz, 2017, p. 8) y (Fontaine, 2020, p. 286).

3.2. Validación del mecanismo causal: formalización bayesiana

El *policy design* implica que, una vez diseñados los test empíricos con las observaciones esperadas, recolectadas las evidencias y realizada la contrastación, se debe realizar el cálculo del valor probatorio de la hipótesis a través de la formalización con el teorema de Bayes (Fontaine, Narváez y Paz, 2017, p. 3). La formalización bayesiana implica confrontar la probabilidad de encontrar cierta evidencia si una teoría es verdadera contra la probabilidad de encontrar esta evidencia si la explicación alternativa es verdadera, para esto se debe calcular el valor probatorio de la hipótesis, establecer el valor de la confianza previa y calcular el valor de la confianza posterior (Fontaine, 2020, p. 286).

Es posible establecer el valor de la confianza previa en función del criterio del investigador o con base en investigaciones previas, como en el caso de la presente investigación, en la que se adoptan los valores propuestos por Fontaine (2020, p. 286), por lo que se establece una confianza previa de 0.5. El valor de la confianza posterior en la hipótesis se calcula con las siguientes fórmulas⁸:

$$P\left(\frac{h}{e}\right) = \frac{p(h)p(e/h)}{p(h)p(e/h)+p(-h)p(e-h)} \quad P\left(\frac{h}{e}\right) = \frac{p(h)p(e/h)}{p(h)p(e/h)+p(-h)p(e-h)} \quad \begin{array}{l} \text{en caso de} \\ \text{test positivo} \end{array}$$

$$P\left(\frac{h}{\neg e}\right) = \frac{p(h)p(\neg e/h)}{p(h)p(\neg e/h)+p(-h)p(e-h)} \quad P\left(\frac{h}{\neg e}\right) = \frac{p(h)p(\neg e/h)}{p(h)p(\neg e/h)+p(-h)p(e-h)} \quad \begin{array}{l} \text{en caso de} \\ \text{test negativo} \end{array}$$

En la cual h es la hipótesis, e es la evidencia; $\neg h$ es la hipótesis alternativa y $\neg e$ es la ausencia de evidencia (Bennett, 2015, p. 281).

8 Ambas fórmulas fueron tomadas de Fontaine (Fontaine, 2020, p. 286).

Debido a que la presente investigación está enfocada en verificar si el mecanismo causal propuesto se encuentra en el caso objeto de análisis, no se procederá a realizar comparación entre casos típicos o desviantes. Esta propuesta, en su aspecto metodológico, se enfoca en comprender si las variables formuladas de manera teórica tienen una aplicación efectiva en el mundo empírico, para lo cual es suficiente su comprobación o no, a través del estudio de un caso que contenga tanto el detonante como el resultado.

4. EL CASO DEL EXALCALDE DE QUITO, JORGE YUNDA: REMOVIDO POR EL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL

4.1. Selección del caso

Por cuanto la presente investigación se basa en una propuesta de mecanismo causal teórico, cuya validez debe ser comprobada con la verificación de su existencia en el mundo real, es preciso partir de un universo de casos y realizar la selección de uno de ellos en el que las variables en estudio se encuentren presentes tanto en el detonante X como en el resultado Y. Para lograr una selección de caso consistente, y ya que la presente investigación se enmarca en el *policy desing* neoinstitutionalista, se recurre al método combinatorio del *Qualitative Comparative Analysis QCA*, que resulta útil para el investigador a fin de realizar análisis de causalidad con mecanismos causales (Ragin, 2008, p. 122).

Con base en el QCA, se procede a la elaboración de una *truth table* o tabla de verdad, que consiste en diferenciar las variables y correrlas a través de los casos, para apreciar si estas están presentes o no en el caso, lo cual se representa con la dicotomía de 0 y 1,

donde 0 significa ausencia *fully out* y 1 presencia *fully in* (Ragin, 2008, p. 139).

Las variables X y Y son las que constan en la Tabla 1: X: adopción de los controles democráticos, como un objetivo de política. Y: fiscalización a los miembros del servicio público por parte de actores no estatales. El universo de casos se lo toma de la propuesta de Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe (2012) en el texto *Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina*, en el cual analizan los diferentes grados la institucionalización de los mecanismos de participación, en los países de: Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela (Cameron, Hershberg, y Sharpe, 2012, p. 14). Los resultados de la tabla de verdad quedan plasmados en la Tabla 3.:

Tabla 3: Tabla de verdad para selección del caso

	X	Y
Bolivia	1	1
Brasil	0	0
Ecuador	1	1
México	1	0
Perú	0	0
Uruguay	0	0
Venezuela	1	1

Fuente: Elaborado por el autor con base en (Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012, p. 14).

De conformidad con la Tabla 3, del universo propuesto, tanto X y Y se encuentran presentes en tres países: Bolivia, Ecuador y Venezuela, por lo que, de acuerdo al planteamiento de Rohlfing y Schneider, estos tres se constituyen en casos típicos en los que

la membresía está en el detonante y en el resultado (Rohlfing y Schneider, 2016, p. 8), con lo cual es posible para el investigador optar por cualquiera de los tres y mantener la consistencia y congruencia entre teoría, método y estudio de caso.

En consecuencia, el caso que se selecciona para su estudio y comprobación del mecanismo causal teórico es el ecuatoriano, en lo referente a la remoción del exalcalde de Quito, Jorge Yunda, llevada a efecto por el Concejo Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el año 2021.

4.2. Contextualización del caso en el mecanismo causal

Para proceder a contextualizar el caso de estudio, la investigación se basa en la propuesta de Falleti y Lynch (año), según la cual se define la temporalidad de los hechos importantes a ser narrados entre dos puntos de inicio y final: comienza en un momento de coyuntura crítica⁹ y termina en el momento en que se produce el resultado esperado del mecanismo causal (*Context and Causal Mechanisms in Political Analysis*, 2009, pp. 1152-1156).

En referencia al detonante –adopción de los controles democráticos, como un objetivo de política para el control de la administración pública– el momento de coyuntura crítica inicia con el primer mandato del economista Rafael Correa Delgado, como presidente de la República del Ecuador, y está marcado por dos acontecimientos: la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, documento con el cual se empieza a delinear el proyecto político de ese gobierno y la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador en el Registro Oficial No. 449 de

9 Falleti y Lynch definen al momento de coyuntura crítica como: “(...) the starting point of a path-dependent causal process that leads to the outcome of interest.” (Falleti y Lynch, 2009, p. 1155).

20 de octubre de 2008, impulsada por la confluencia de actores y movimientos sociales agrupados bajo el liderazgo político del movimiento de Correa, Alianza País, y que modificó la estructura institucional del Estado con la inclusión de la Función de Transparencia y Control Social, encargada del control de la administración pública (CRE, 2008, Art. 204).

Para el resultado –fiscalización a los miembros del servicio público por parte de actores no estatales– se analiza el proceso de remoción del exalcalde de Quito, Jorge Yunda, quien fue investigado por supuestas irregularidades en la adquisición de 100.000 pruebas PCR para detección de COVID-19 por un monto de 4,2 millones de dólares, por cuanto lo comprado no correspondía a pruebas tipo polimaresa sino a tipo hisopado (GK, 2021).

En el marco del desarrollo de la investigación previa por parte de la Fiscalía General del Estado y luego de un allanamiento realizado a la vivienda del entonces burgomaestre, en el que se decomisó un teléfono celular de su hijo, Sebastián Yunda, el medio de comunicación digital La Posta realizó una filtración de chats en los que este se comunicaba con servidores de la Alcaldía, bajo dependencia directa de su padre, para hablar sobre la compra de pruebas para la detección de COVID-19, remezón mediático que activó los mecanismos institucionales en la órbita del Concejo Metropolitano para remover de la Alcaldía a Yunda por su implicación en posibles actos de corrupción (GK, 2021).

4.3. PRESENTACIÓN DE EVIDENCIAS

4.3.1. Detonante: El gobierno declara de manera explícita la adopción de los controles democráticos como un objetivo de política para el control de la administración pública (H_D)

4.3.1.1. Evidencia en nodalidad: Objetivo aparece en la propaganda gubernamental (P_{D1}).

Se presentan dos evidencias contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010:

1. En el acápite “III. *¿Cuál es el sentido del cambio? Principios y orientaciones del Plan de Desarrollo*”, se menciona que una de las tres dimensiones que guían el plan es la *justicia democrática participativa*, que se define como la capacidad ciudadana de contar con el poder para contribuir al control colectivo institucionalizado de las condiciones y decisiones políticas que afectan su destino común (SENPLADES 2007, p. 43).
2. En el marco del objetivo 10 *Garantizar el acceso a la participación pública y política*, se formularon dos políticas: Política 10.4. Impulsar procesos de participación ciudadana en la gestión y planificación; y Política 10.5. Impulsar procesos de innovación institucional para la gobernanza participativa. (SENPLADES, 2007, pp. 249-250).

4.3.1.2. Evidencia en autoridad: Objetivo aparece en las normas del ordenamiento jurídico (P_{D2}).

En referencia a los instrumentos de autoridad, el objetivo de adoptar controles democráticos aparece en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, en la que se creó una Función del Estado, denominada *De Transparencia y Control Social*, que se encuentra descrita y desarrollada en su Capítulo quinto y la que, según el artículo 204 de la misma, tiene entre sus atribuciones el *Promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que las realicen con responsabilidad, transparencia y equidad.* (CRE, 2008, Art. 204).

Como segunda evidencia de la presencia del objetivo de política en el ordenamiento jurídico, en el artículo 100 de la Constitución de la República, se estableció que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación, para, entre otros: *Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.* (CRE, 2008, Art. 100).

4.3.1.3. Evidencia en tesoro: Objetivo forma parte de los planes de desarrollo (P_{D3}).

En razón de que el gobierno de Rafael Correa, en su primera parte, adoptó un modo de gobernanza que se puede enmarcar en el denominado *centralismo burocrático* (Pierre y Peters, 2000), la Secretaría de Planificación y Desarrollo se convirtió en el eje articulador de las organizaciones estatales a través de la formulación de sus planes de desarrollo, denominados posteriormente del *buen vivir*.

El objetivo de la adopción de controles democráticos fue incluido en los siguientes planes de desarrollo, denominados Planes Nacionales del Buen Vivir: 2009-2013, objetivo 10: Garantizar el acceso a la participación pública y política (SENPLADES, 2009, p. 315); 2013-2017, objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular, estrategia 1.13: Fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública (SENPLADES, 2013, p. 104).

4.3.1.4. Evidencia en organización: Objetivo presente en diseño estatal (PD4).

El objetivo de la adopción de los controles democráticos dio paso a que se realice un rediseño de la estructura del Estado ecuatoriano lo que ocurrió, a nivel de la Constitución del 2008, con la creación de la Función de Transparencia y Control Social, que se desarrolla a partir del artículo 204; así como también, con la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que, de conformidad con el artículo 207, *incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público* (CRE, 2008, Art. 207).

4.3.2. El gobierno formula una política de control de la administración pública para incluir a los controles democráticos (H_A)

4.3.2.1. Evidencia en Nodalidad: La política de control de la administración pública es formulada mediante un cambio en la planificación sectorial (P_{A1}).

La Constitución de la República del Ecuador del año 2008, en su Disposición Transitoria Segunda, estableció la integración de un pleno transitorio para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social¹⁰, por lo que, el 15 de septiembre de 2019, una vez que se cumplió con el periodo de transición, se dio la primera sesión de la instancia de coordinación de la Función de Transparencia y Control Social, para elegir sus autoridades (FTCS, 2010, p. 4).

Con este antecedente, y conformado el cuerpo colegiado de la FTCS, la formulación de la política de control de la administración pública mediante la adopción de controles democráticos se vio reflejada en el plan emitido por esta, que se presentan como evidencia de Nodalidad: Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, cuya metodología de articulación se

10 SEGUNDA.- El órgano legislativo, en el plazo de treinta días desde la entrada en vigencia de esta Constitución, designará con base en un concurso público de oposición y méritos, con postulación, veeduría e impugnación ciudadanas a las consejeras y consejeros del primer Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quienes permanecerán provisionalmente en sus funciones hasta la aprobación de la ley correspondiente. En este proceso se aplicarán las normas y principios señalados en la Constitución.

El Consejo de transición permanecerá en sus funciones hasta que se promulgue la ley que regule su organización y funcionamiento, y en ciento veinte días preparará el proyecto de ley correspondiente para consideración del órgano legislativo.

encuentra descrita en el Informe de la Función de Transparencia y Control Social 2009-2010 (FTCS, 2010, pp. 24-27).

4.3.2.2. Evidencia en autoridad: La política de control de la administración pública es formulada mediante un cambio en la regulación sectorial (P_{A2}).

La formulación de la política que adopta a los controles democráticos se formuló cambiando la regulación, con la promulgación de las siguientes normas: Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de 9 de septiembre de 2009; Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de 20 de abril de 2010 y Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social, de 7 de agosto de 2013.

4.3.2.3. Evidencia en tesoro: La política de control de la administración pública es formulada mediante un cambio en la organización financiera sectorial (P_{A3}).

La configuración estatal ecuatoriana cambió con la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, lo que repercutió en la organización financiera del Estado, en todas las funciones que lo conforman. Esto se puede apreciar en la evidencia que se presenta: el Informe de Transparencia y Rendición de Cuentas 2009 del Ministerio de Finanzas del Ecuador, en el cual, en su segundo acápite denominado ¿Cómo cambió el Presupuesto General del Estado con la nueva Constitución?, (MFE, 2009, pp. 12-19) explica el impacto de la nueva organización institucional.

4.3.2.4. Evidencia en organización: La política de control de la administración pública es formulada mediante un cambio en la organización administrativa del Estado (P_{A4}).

El cambio en la organización administrativa del Estado, en razón de la formulación de la política de adopción de los controles democráticos, se refleja en el diseño organizacional de la Función de Transparencia y Control Social, que se conformó con las siguientes entidades: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado y Superintendencias –de Bancos; de Compañías, Valores y Seguros–; de Control del Poder del Mercado; de la Economía Popular y Solidaria; y, de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo- (LOFTCS, 2013, Art. 5).

4.3.3. El gobierno reforma la coordinación intersectorial para aumentar el control social (H_B)

4.3.3.1. Evidencia en nodalidad: La adaptación del sistema institucional se refleja en la planificación intersectorial (P_{B1}).

Como evidencia de nodalidad del reflejo de la coordinación intersectorial en la planificación gubernamental, se presenta al Sistema Nacional de Transparencia y Control Social creado por la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas de la Función de Transparencia y Control Social, y que se encuentra descrito en el Informe de la Función de Transparencia y Control Social 2009-2010, en el que señala que consta de cuatro subsistemas que se encuentran bajo la instancia de coordinación de la FTCS: de prevención y lucha contra la corrupción; de protección de derechos;

de participación ciudadana y de control desde las instituciones y desde la ciudadanía (FTCS, 2010, pp. 14-15).

4.3.3.2. Evidencia en autoridad: La adaptación del sistema institucional se refleja en la regulación intersectorial (P_{B2}).

En la adaptación del sistema institucional para reflejar la adopción de controles democráticos, se presenta el mandato del artículo 46 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana según el cual

“Las ciudadanas y los ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán realizar procesos de veedurías, observatorios y otros mecanismos de control social a la actuación de los órganos y autoridades de todas las funciones del Estado y los diferentes niveles de gobierno, conforme lo señala la Constitución.” (LOPC, 2010, Art. 46).

4.3.3.3. Evidencia en tesoro: La adaptación del sistema institucional se refleja en el presupuesto (P_{B3}).

Las evidencias de tesoro para adaptar el sistema institucional la constituyen las asignaciones presupuestarias al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, órgano al que la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica del CPCSS, otorgan competencias y atribuciones relacionadas a la

participación ciudadana, al control social y a la rendición de cuentas.¹¹

A fin de que el CPCCS cumpla con estas competencias, el Ministerio de Economía, asigna cada año a esta institución un presupuesto, cuyos montos de los últimos seis años, se presentan a continuación:

Tabla 4: Presupuesto asignado al CPCCS años 2017-2022

Año	Presupuesto asignado (en dólares)
2017	12'072.893,78
2018	10'738.993,34
2019	9'141.340,73
2020	7'117.958,76
2021	7'620.544,25
2022	7'117.896,00

Fuente: CPCCS, Boletín de Prensa Nro. 1307 de 25 de enero de 2022. (CPCCS, 2022).

11 Las competencias del CPCCS en estas tres áreas, se encuentran otorgadas por la CRE, artículos 207 y 208; y la LOCPCCS, artículos 6, 8 y 9.

4.3.3.4. Evidencia en organización: La adaptación del sistema institucional se refleja en la coordinación administrativa intersectorial (P_{B4})

Como evidencia en organización de la adaptación del sistema institucional, se presenta a la Secretaría Técnica de Participación y Control Social, creada por la Ley Orgánica del CPCCS (LO-CPCCS, 2009, Art. 36).

Esta Secretaría Técnica es la instancia encargada de facilitar “las condiciones institucionales para que la ciudadanía intervenga en la gestión de lo público en las funciones estatales, sectores y niveles de gobierno; además de proveer los mecanismos, metodologías y herramientas teóricas, conceptuales y prácticas para la implementación de las políticas de participación ciudadana”. (CPCCS, 2017, p. 14).

4.3.4. El gobierno auspicia una implementación que considera la participación de actores no estatales (H_C)

4.3.4.1. Evidencia en nodalidad: La información de los mecanismos de control social aparece en los informativos y declaraciones del gobierno (P_{C1}).

Se presentan dos evidencias de la adopción de los controles democráticos como un objetivo de política para el control de la administración pública:

En el portal web Gob.ec, que constituye en el Registro Único de Trámites del Estado, se encuentra una pestaña correspondiente a los trámites y servicios institucionales del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en el que se encuentran desglosadas las solicitudes que se pueden realizar en el ámbito

de la participación ciudadana, el control social y la rendición de cuentas. Para verificación, se presenta una captura de pantalla, en la Figura 1:

Figura 1: Portal Gob.ec – Pestaña de trámites CPCCS

Gob.ec
GOBIERNO DEL ECUADOR

Inicio Trámites Instituciones Regulaciones Acceso Trámites en línea

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
Ir a página web

CPCCS
CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL

El Consejo de Participación Ciudadana y Control promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la Participación Ciudadana y Control Social, fomentando la transparencia y la ética, previene e investiga actos que generen corrupción y afecten la participación o al interés público, y designa a las autoridades que le corresponden de acuerdo con la Constitución y Ley para el bienestar de la sociedad civil promoviendo la prevención y lucha contra la corrupción.

Trámites y Servicios Institucionales

Trámite	Descripción
Solicitud de acompañamiento para el fortalecimiento de comunidades, pueblos y nacionalidades y organizaciones sociales	Acompañamiento a comunidades, pueblos y nacionalidades y organizaciones sociales en los procesos de identidad cultural, fortalecimiento de su estructura organizacional, rendición de cuentas de sus líderes y dirigentes, y de investigación en l...
Solicitud de acompañamiento técnico en la implementación de propuestas para el fortalecimiento de la transparencia y lucha contra la corrupción entre el Gobierno Autónomo Descentralizado u otra entidad pública y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Acompañamiento técnico para la implementación de propuestas de fortalecimiento de la transparencia y lucha contra la corrupción en la gestión de instituciones públicas, con la participación activa y protagónica de la ciudadanía.
Solicitud de acompañamiento técnico para la implementación de mecanismos de participación ciudadana	Acompañamiento técnico a la ciudadanía, servidores públicos o autoridades en la implementación de mecanismos de participación ciudadana en el territorio.
Solicitud de asistencia técnica en la implementación del proceso de rendición de cuentas	Asistencia técnica por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en la implementación del proceso de rendición de cuentas dirigida a los usuarios contemplados como sujetos obligados a ren ...
Solicitud de atención a instituciones públicas o instituciones privadas que manejen fondos públicos para la conformación de mecanismos de control social	Acompañamiento por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a instituciones públicas o instituciones privadas que manejen fondos públicos para la conformación de veedurías ciudadanas, observatorios ciudadanos y comités de usuarios ...
Solicitud de atención ciudadana para la conformación de mecanismos de control social	Acompañamiento técnico por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a la ciudadanía, para la conformación de veedurías ciudadanas, observatorios ciudadanos y comités de usuarios de servicios públicos. < ...
Solicitud de atención de denuncias que afecten los derechos de participación, generen corrupción o atenten contra el interés público	Recepción de denuncias que afecten los derechos de participación, generen corrupción o atenten contra el interés público, que no hayan sido atendidas por otras instituciones del Sector Público.
Solicitud de atención de pedidos que afecten la participación y el control social	Recepción de pedidos de la ciudadanía sobre asuntos que afecten la participación y el control social que no hayan sido atendidos por instituciones del sector público o persona natural o jurídica privada que preste servicios públicos, ...
Solicitud de capacitación en el proceso de rendición de cuentas para una instancia sujeta a rendir cuentas o ciudadanía interesada en el proceso	Capacitación dirigida a la institucionalidad del Estado contemplada en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, así como también en lo establecido en el artículo 90 y 94 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Solicitud de capacitación en temas relativos al control social	Capacitación dirigida a la ciudadanía con la finalidad de informar respecto de los mecanismos de control social y su proceso de conformación y ejecución.
Solicitud de capacitación en temas relativos a participación ciudadana	Capacitación dirigida a la ciudadanía, servidores públicos y autoridades sobre temas relativos a derechos de participación ciudadana, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, fortaleciendo la cultura democrática de los ec ...
Solicitud de capacitación para el fortalecimiento de comunidades, pueblos y nacionalidades y organizaciones sociales	Capacitación en temas relativos a participación ciudadana, control social, rendición de cuentas, transparencia, lucha contra la corrupción, derechos humanos y derechos colectivos.
Solicitud de copias certificadas de documentos generados en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Trámite dirigido para la entrega de copias certificadas de documentos de información no reservada generados en los procesos de competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. ...
Solicitud de devolución de documentos de postulantes de procesos o concursos de competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Desglose de documentos personales de postulantes que ingresaron para participar en procesos o concursos de competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
Solicitud de emisión de certificación de participación en procesos o concursos de competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Trámite dirigido para la entrega de certificación de participación en el cual el beneficiario del servicio ha participado en procesos o concursos de competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. ...
Solicitud de emisión de certificación para solicitud de Beca Estudiantil para Héroes y Heroínas Nacionales o sus beneficiarios	Emisión de certificación para solicitud de Beca Estudiantil, para las personas beneficiarias a Ley de Reconocimiento a los Héroes y Heroínas Nacionales y/o sus beneficiarios.
Solicitud de Escuela de Formación en Transparencia y Lucha Contra la Corrupción	La Escuela de Formación en Transparencia y Lucha Contra la Corrupción promueve las capacidades ciudadanas para la transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, a través de la ejecución de procesos de formación.
Solicitud de Escuela de Transformación a Ciudadanos Valiosos	La Escuela de Transformación a Ciudadanos Valiosos promueve las capacidades ciudadanas para la transparencia a través de la ejecución de procesos de formación en la aplicación de mecanismos de control social, participación. ...
Solicitud de orientación jurídica sobre denuncias y pedidos de competencia del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	Orientación jurídica a la ciudadanía respecto de competencias del Consejo de Participación Ciudadana y otras instituciones del Sector Público y de requisitos para la presentación de denuncias y pedidos de competencia de la institución y plazos definido. ...

Fuente: Portal <https://www.gob.ec/cpcs>

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social publica en su portal web institucional información dirigida a la ciudadanía, referente a los instrumentos de participación y mecanismos de control social. Como muestra de la evidencia, se presenta la Figura 2, en la que consta un informativo sobre el control social:

Figura 2: Información del CPCCS – Instrumentos y mecanismos de control social

Rendición de Cuentas

Es un proceso mediante el cual quienes manejan y toman decisiones sobre la gestión de lo público, dan a conocer a la ciudadanía sobre los resultados de dicha gestión.

Tiene como propósito someter a evaluación la gestión pública, prevenir actos de corrupción y mejorar la gestión de recursos públicos, incorporando las propuestas de la ciudadanía.

La ley obliga a las autoridades a rendir cuentas una vez al año y al final de la gestión.

Comités de usuarias y usuarios

Son formas organizativas de control social, de carácter permanente, cuyo espacio sirve para interlocutar entre los prestadores del servicio y los usuarias y usuarios.

Los CUS se constituyen en una instancia receptora de quejas y denuncias ciudadanas, respecto al servicio que reciben los usuarias y usuarios.

Los CUS son formas de organización de personas, que se agrupan libre y voluntariamente para observar e incidir en la calidad de la prestación de servicios.



La Constitución del 2008 establece un modelo de gestión de lo público que obliga a las autoridades a incorporar la participación ciudadana como una condición indispensable para su gestión.



Participa ECUADOR
Tú tienes el poder

Mayer información
Sede Quito: Santa Prisca 405, entre
Izopeta y Paseo Sierra. Edificio
Centenario
PBR 593-02 3952720
Delegaciones provinciales

FTCS@



Instrumentos y Mecanismos de Control Social



CONTROL SOCIAL

Es el derecho y el deber de los ciudadanos y ciudadanas quienes, como ejercicio de su derecho de participación, controlan el buen manejo de la gestión de lo público.

Para ello existen mecanismos que facilitan la incidencia ciudadana en decisiones sobre gestión pública, y en el seguimiento y construcción de políticas públicas.

OBJETIVOS DEL CONTROL SOCIAL

- Aumentar capacidad de incidencia de la ciudadanía para fomentar el poder ciudadano.
- Apoyar a la democracia participativa.
- Proponer alternativas para el mejoramiento permanente de la gestión de lo público para contribuir al buen vivir.
- Prevenir y denunciar actos de corrupción o impunidad.



ÁMBITO PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL SOCIAL:

Españes:

- En entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno.
- En entidades privadas y organizaciones sociales, que manejen recursos públicos o desarrollen actividades de interés público.

Objeto:

- Todo el ciclo de las políticas públicas: diagnósticos, planificación, ejecución y evaluación de planes, programas, proyectos, procesos, obras y servicios públicos.
- Actuaciones de autoridades, servidores y servidores públicos en general.
- Procesos de elección y designación de autoridades, servidores y servidores de instituciones públicas.



ACTORES DEL CONTROL SOCIAL:

Desde la ciudadanía:

- Ciudadanas y ciudadanos
- Organizaciones de hecho y de derecho

Desde las instituciones:

- Organismos de control
- Autoridades, servidores y servidores públicos ejecutores e implementadores

MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL

Veedurías

La veeduría ciudadana es un mecanismo de control social, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público.

Las Veedurías tienen un carácter propositivo y proactivo, contribuyen al mejoramiento de la gestión de lo público, controlando que los recursos sean invertidos de manera oportuna y adecuada, para la promoción de servicios públicos de calidad, suficientes para garantizar el derecho de la ciudadanía al buen vivir. Conducen a la prevención y lucha contra la corrupción.

Observatorios

El Observatorio es un espacio autónomo, técnico intersectorial e interdisciplinario de carácter permanente. Quienes integran el Observatorio elaboran diagnósticos, informes y reportes, con independencia y objetividad, que sirven para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas.

Los observatorios están conformados por personas naturales o organizaciones que se siguen en un espacio autónomo con el fin de monitorear, evaluar e incidir en políticas públicas.

Defensorías Comunitarias

Se las define como formas de organización de la comunidad, en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia. Pueden intervenir en los casos de violación a los derechos de la niñez y adolescencia y emitir las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance.

Las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia forman parte del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

Fuente: <https://www.cpcs.gov.ec/wp-content/uploads/2016/02/INSTRUMENTOS-CONTROL-SOCIAL.pdf>

4.3.4.2. Evidencia en autoridad: El control social de la administración pública aparece en pronunciamientos judiciales (P_{C2}).

Como evidencia en autoridad de que en pronunciamientos judiciales aparecen mecanismos de control social, se presenta la sentencia No. 2167-21-EP/22, de 19 de enero de 2022, en la que la Corte Constitucional del Ecuador:

(...) acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha por vulnerar el derecho a la motivación en una acción de protección. Examina el mérito del caso, planteado en contra del Municipio de Quito y varios de sus organismos, por vulnerar los derechos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado en conexidad con el derecho al hábitat seguro, al agua, al desarrollo sostenible, a la ciudad; a los derechos de la naturaleza y al derecho al patrimonio cultural. (CCE, 2022, p. 1)

En esta, la Corte Constitucional con el fin de asegurar el cumplimiento de sus decisiones, dispuso el establecimiento de *una veeduría ciudadana que vigile y dé seguimiento de la implementación de las medidas dispuestas en esta sentencia* (CCE, 2022, p. 47).

4.3.4.3. Evidencia en tesoro: El control social de la administración pública aparece en la ejecución de los presupuestos (P_{C3}).

Como primera evidencia de la presencia del control social en la ejecución de los presupuestos, se presenta la disposición del

artículo 52 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en la que manda que el financiamiento de los Consejos ciudadanos sectoriales *deberá estar incluido en el presupuesto ministerial respectivo*. (LOPC, 2010, Art. 52).

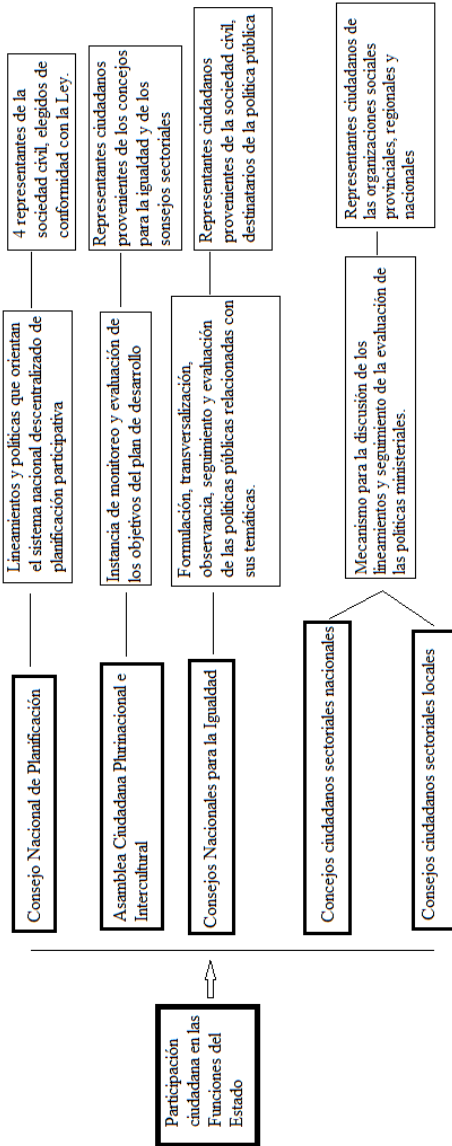
Como evidencia se toman las disposiciones de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, referentes al mecanismo de control social de los presupuestos participativos, que se desarrolla en el Título VII de esta Ley y que consiste en que los ciudadanos contribuyan en la toma de decisiones de los presupuestos estatales de manera conjunta con autoridades, tanto electas como designadas, lo que supone un debate público del uso de los recursos en todos los niveles de gobierno (LOPC, 2010, Art. 67-71).

4.3.4.4. Evidencia en organización: El control social de la administración pública aparece en la existencia de organizaciones gubernamentales que promueven la participación ciudadana (P_{C4}).

Se presenta como evidencia al Sistema Nacional de Participación, creado y liderado por la Secretaría Técnica de Participación y Control Social, que mantiene dos organigramas para el control social: a nivel de funciones del Estado, y a nivel local (CPCCS, 2017, p. 14).

El subsistema de participación ciudadana en las Funciones del Estado, está conformado por las siguientes organizaciones:

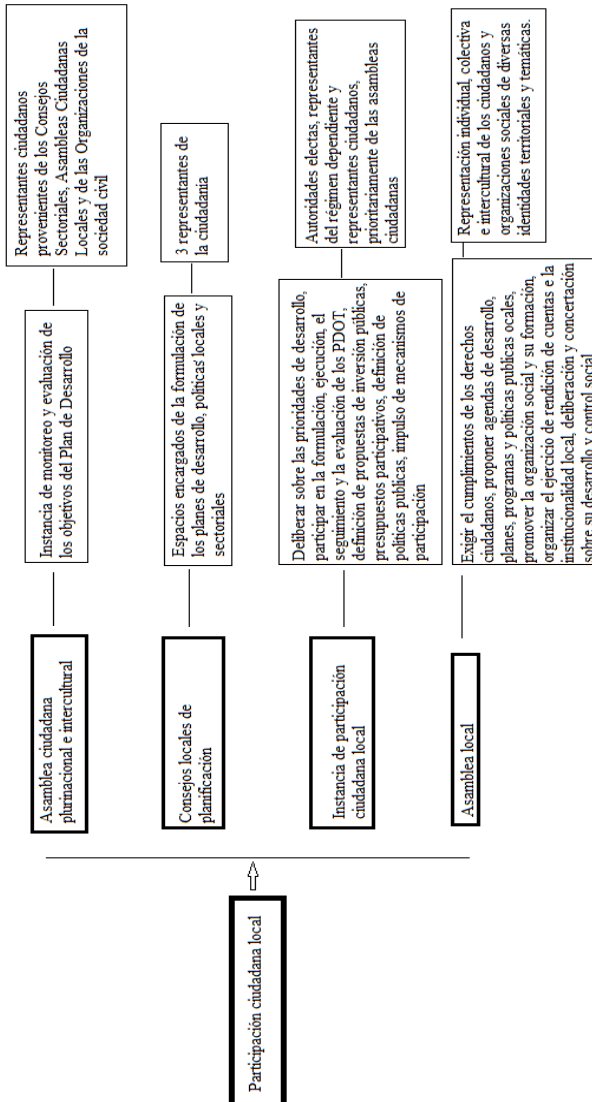
Figura 3: Subsistema de participación ciudadana en las Funciones del Estado



Fuente: Elaborado por el autor, con base en el documento técnico del CPCCS: *Sistema Nacional de Participación. Orientaciones técnicas para su implementación* (CPCCS, 2017, p.19).

El subsistema de participación ciudadana local, está compuesto de la siguiente manera:

Figura 4: Subsistema de participación ciudadana local



Fuente: Elaborado por el autor, con base en el documento técnico del CPCCS: *Sistema Nacional de Participación. Orientaciones técnicas para su implementación.* (CPCCS, 2017, p. 23).

4.3.5. Resultado: La política de institucionalización del control social produce un incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público (H_R)

4.3.5.1. Evidencia en nodalidad: El incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público aparece en los sistemas de información pública (P_{R1}).

Como evidencia del incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público y su difusión a través de los sistemas de información pública, se presenta el portal web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el cual contiene una pestaña referente al control social, en la que realiza un registro de lo referente a los siguientes mecanismos: veedurías ciudadanas, observatorios ciudadanos, defensorías comunitarias, y comités de usuarios.

La evidencia que se toma es la de los listados de veedurías ciudadanas acreditadas, entre los años 2013 y 2021, en el que se denota una alta demanda ciudadana por conformar veedurías respecto a temas variados y en todos los niveles de gobierno.

Tabla 5: Veedurías ciudadanas acreditadas por el CPCCS años 2013-2021

Año	Número de veedurías
2013	95
2014	106
2015	125
2016	214
2017	197
2018	84
2019	54
2020	108
2021	150

Fuente: CPCCS, <https://www.cpccs.gob.ec/lista-veedurias-acreditadas-4/>

4.3.5.2. Evidencia en autoridad: El incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público aparece en el sistema normativo sancionatorio (P_{R2}).

Como evidencia del incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público, se presenta a la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 392 de 17 de febrero de 2021.

Esta Ley, que tiene por objetivo prevenir y fortalecer los mecanismos legales para el combate a la corrupción mediante la tipificación de tres delitos: obstrucción de la justicia; sobrepagos en contratación pública; y actos de corrupción en el sector privado, como el peculado y la

evasión de procedimientos de contratación pública (FCD, 2020), se da como una respuesta del Estado ecuatoriano a los acontecimientos develados durante el año 2020 de posibles actos de corrupción en torno a la adquisición de insumos médicos durante la primera etapa de la pandemia por COVID-19, que causaron preocupación en la ciudadanía.

En su artículo 16, la Ley Orgánica Reformatoria del COIP dispuso la incorporación del artículo 422.1, respecto del deber ciudadano de denunciar, el cual, en su primer inciso, manda:

Todo ciudadano que en el desempeño de su actividad, conociere de la comisión de un presunto delito de obstrucción de la justicia, peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, oferta de tráfico de influencias, testaferrismo, sobrepuestos en contratación pública, lavado de activos, asociación ilícita, delincuencia organizada; actos de corrupción en el sector privado, acoso sexual, abuso sexual y demás delitos contra la integridad sexual y reproductiva, en especial cuando las víctimas sean niños, niñas y adolescentes, denunciará dichos actos de manera inmediata a las autoridades competentes. (LORCOIP, 2021, Art. 16).

4.3.5.3. Evidencia en tesoro: El incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público aparece en los informes financieros de las agencias gubernamentales (P_{R3}).

Con fecha 21 de enero de 2011, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en Resolución No. 006-075-2011-CPCCS, emitió su Reglamento Orgánico por Procesos, el cual desarrolla la estructura institucional vigente hasta el

día de hoy, el que, dentro de sus procesos agregadores de valor, determina la existencia de los siguientes órganos con competencias referentes al control social: Secretaría Técnica de Participación y Control Social, con sus sub-coordinaciones nacionales de: promoción de la participación, de control social, y de rendición de cuentas (CPCCS, 2011, p. 8).

A fin de cumplir con sus atribuciones y responsabilidades, estas unidades administrativas del CPCCS demandan de la asignación de un presupuesto, el cual es asignado a la administración central de la institución, la cual se encarga de atender los requerimientos de sus unidades. Como evidencia en tesoro, se presentan los informes de rendición de cuentas del CPCCS, en los que consta el monto de su presupuesto asignado y su ejecución presupuestaria por cada año, lo cual puede ser visibilizado en el portal institucional.

4.3.5.4. Evidencia en organización: El incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público se manifiesta en la activación de mecanismos de sanción por agencias de contrapeso (P_{R4}).

Como evidencia de la activación de mecanismos de sanción por agencias de contrapeso, se expone a la veeduría ciudadana para revisar y analizar el proceso de entrega de carnés de discapacidad a nivel nacional desde el año 2006, la cual, el 26 de enero de 2021 presentó su informe parcial ante el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el que fue conocido mediante Resolución No. CPCCS-PLE-SG-067-2021-427, el que desencadenó a que este órgano colegiado haya dispuesto a la Secretaría Técnica de Transparencia y Lucha contra la Corrupción investigue la supuesta red de corrupción en el otorgamiento de

carnés de discapacidad por parte del Ministerio de Salud Pública (CPCCS, 2021a, Art. 2).

Posteriormente, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social presentó este informe de investigación a la Fiscalía General del Estado, con el fin que esta entidad establezca *las responsabilidades penales por parte del personal tanto del Ministerio de Salud, como del CONADIS, quienes estarían involucrados en estas emisiones irregulares sin cumplir con la normativa reglamentaria*; y a la Contraloría General del Estado, con el objeto de que, *determine las correspondientes responsabilidades a que hubiere lugar por parte de los servidores y máximas autoridades del CONADIS, Ministerio de Salud Pública y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social* (CPCCS, 2021b).

4.4. Formalización bayesiana

De conformidad con el protocolo metodológico adoptado, una vez que se ha procedido a recopilar y mostrar evidencias para los 20 test empíricos por entidad del mecanismo causal contenidos en la Tabla 2., es posible afirmar que existen pruebas por cada uno de ellos que permiten indicar su existencia en el mundo real, por lo que los test resultan positivos.

A fin de comprobar el valor probatorio de la hipótesis para cada entidad del mecanismo causal por instrumento de política (nodalidad, autoridad, tesoro y organización), corresponde la aplicación de la fórmula

$$P\left(\frac{h}{e}\right) = \frac{p(h)p(e/h)}{p(h)p(e/h)+p(\neg h)p(e-\neg h)} \quad P\left(\frac{h}{\neg e}\right) = \frac{p(h)p(e/h)}{p(h)p(e/h)+p(\neg h)p(e-\neg h)}$$

en la que h es la hipótesis, e es la evidencia; $\neg h$ es la hipótesis alternativa y $\neg e$ es la ausencia de evidencia (Bennett, 2015, p. 281).

Los valores que se adoptan para la formalización son los que corresponden a lo que Bennett llama *hoop test* o pruebas tipo aro, es decir, de alta certeza $p(e|h) = 0,9$ y baja exclusividad $p(e|\neg h) = 0,3$, y como ya se indicó el valor de la confianza previa es de $0,5$, y se acumula por cada grupo de test por entidad del mecanismo causal (2015, p. 283) (Fontaine, 2020, p. 287). Esto se traduce en que, si existe la política pública objeto del estudio en el mundo real, hay una alta probabilidad de encontrar sus instrumentos.

En la Tabla 6 se presentan los resultados de la formalización:

Tabla 6: Aplicación de la formalización bayesiana

Test	Re-sultado	P(H)	P(-H)	P(E/H)	P(-E/H)	P(E/-H)	P(-E/-H)	P(H/E)	P(H/-E)
P _{D1}	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
P _{D2}	+	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
P _{D3}	+	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
P _{D4}	+	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79
P _{A1}	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
P _{A2}	+	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
P _{A3}	+	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
P _{A4}	+	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79
P _{B1}	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
P _{B2}	+	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
P _{B3}	+	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
P _{B4}	+	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79
P _{C1}	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
P _{C2}	+	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
P _{C3}	+	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
P _{C4}	+	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79
P _{R1}	+	0,5	0,5	0,9	0,1	0,3	0,7	0,75	0,13
P _{R2}	+	0,75	0,25	0,9	0,1	0,3	0,7	0,9	0,3
P _{R3}	+	0,9	0,1	0,9	0,1	0,3	0,7	0,96	0,56
P _{R4}	+	0,96	0,04	0,9	0,1	0,3	0,7	0,99	0,79

Fuente: Elaborado por el autor con base en los resultados obtenidos y siguiendo la propuesta de Fontaine (Fontaine, 2020, p. 291).

5. CONCLUSIONES

Dado que fue posible encontrar evidencia para comprobar cada uno de los 20 test empíricos diseñados a efectos de validar el mecanismo causal teórico e hipotético, cada uno de ellos tiene un resultado positivo, con una confianza posterior de 0,9. Esto permite indicar que el mecanismo causal se encontraba presente en el caso ecuatoriano y que la adopción de los controles democráticos, como un objetivo de política para el control de la administración pública, produce como resultado un incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público por parte de actores no estatales, mediante tres entidades intermedias: el rediseño de la política de control de la administración pública para incluir a los controles democráticos, la reforma a la coordinación intersectorial para aumentar el control social y la adopción de un estilo de implementación que considera la participación de actores no estatales.

El marco neoinstitucional de diseño de políticas públicas – *policy design* –, por su enfoque en los instrumentos de política, permite contar con un protocolo consistente a fin de que el investigador formule mecanismos causales teóricos e hipotéticos, y compruebe, o no, su existencia en el mundo empírico.

El énfasis que el *policy design* hace en la causalidad permite al investigador establecer cuáles son los factores intermedios presentes entre unas causas estructurales y sus efectos, y conocer cómo se desarrolla la formulación de una política. En este sentido, la coordinación intersectorial para su implementación y las interacciones políticas resultantes, por lo que este marco

neoinstitucional cuenta con la suficiente coherencia para analizar distintos problemas teóricos de políticas públicas.

En el contexto del estudio del caso ecuatoriano, las evidencias encontradas y presentadas para validar cada uno de los test empíricos indican que el gobierno ha formulado una política de apertura a los actores no estatales para que incidan en el control de la administración pública mediante los mecanismos de control social. Sin embargo, aun cuando estos se encuentran incorporados tanto en los medios informativos gubernamentales (nodalidad), en la normativa (autoridad), se ha destinado presupuesto para su puesta en marcha (tesoro) y se ha desarrollado un aparataje organizacional que permita la participación ciudadana (organización), estos no calzan del todo en los miembros de la sociedad civil.

Esto se aprecia en el procedimiento adoptado para la destitución del exalcalde de Quito, Jorge Yunda, por cuanto su implicación en el cometimiento de posibles actos de corrupción generó alarma social y la activación de mecanismos para su remoción en el marco de las competencias del Consejo Metropolitano, usando el argumento de incumplimiento de funciones. Es decir que, tanto los actores no estatales que propugnaron por su salida de la Alcaldía, como los concejales miembros del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no se sirvieron de la estructura estatal institucionalizada para el ejercicio del control social, sino que buscaron otro medio para cumplir con su objetivo de fiscalizar al burgomaestre.

Existe desconfianza en la participación ciudadana institucionalizada, por cuanto esta, en razón de la adopción del modo de gobernanza del *centralismo* burocrático, es dirigida desde el gobierno de turno, lo que crea la percepción de su selectividad. Esto repercute en que los actores no estatales duden de acudir a los mecanismos institucionales para realizar la fiscalización de lo público.

La manera en cómo se llevó a cabo el procedimiento de fiscalización ciudadana en el caso Yunda, muestra que la adopción de un objetivo de política no garantiza que esta responda a las directrices que dicho objetivo propone, ni asegura que se obtengan los resultados esperados, ya que los mismos dependen también de factores como el contenido de la política y su estilo de implementación.

¿El ejercicio del control social impacta en la ética pública?

Finalmente, se evidencia que, ante una ciudadanía activa y vigilante, que busca refrenar el mal actuar de ciertos servidores públicos, los miembros de la administración pública están permanentemente sometidos al control social de los actores no estatales. El caso Yunda es un ejemplo de que, si un funcionario con poder de decisión actúa en contra del bien común, puede ser expuesto por la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales o los medios de comunicación, y ser objeto del escrutinio de la sociedad y de las consiguientes consecuencias que les puedan ser adjudicables. Esto, sin dudas, genera incentivos negativos y refuerza la ética de la administración pública.

Las conclusiones presentadas en esta investigación abren la puerta a la aplicación de la comparación entre casos para evaluar la capacidad explicativa del mecanismo causal teórico e hipotético presentado. Con este propósito, es posible partir del mecanismo ya validado para realizar comparaciones entre casos típicos, o entre un caso típico y un caso desviante, para así obtener nuevos datos respecto al vínculo causal entre la adopción de los controles democráticos, como un objetivo de política para el control de la administración pública, y el incremento en la fiscalización a los miembros del servicio público por parte de actores no estatales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ausín, T. (2015). Ética pública para generar confianza. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 30-38.
- Beach, D., y Pedersen, R. (2016). *Process-Tracing Methods: Foundations and guidelines*. The University of Michigan Press.
- Bennett, A. (2010). Process tracing and causal inference. (D. H. Brady, Ed.) *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*, 207-220.
- Bennett, A. (2015). Appendix: Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with baysian analysis. En A. Bennett, y J. Checkel, *Process tracing: From metaphor to analytic tool* (pps. 276-298). Cambridge University Press.
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers*, 3-37. <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.
- Cameron, M., Hershberg, E., y Sharpe, K. (2012). Voces y consecuencias: participación directa y democracia en América Latina. En M. Cameron, y E. Hershberg, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina* (ps. 13-38). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Canto Chac, M. (2012). Introducción. En M. Canto Chac, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pps. 17-55). Siglo XXI Editores.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS. (2017). Sistema Nacional de Participación. Orientaciones técnicas para su implementación. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/>

- uploads/2018/01/Guia-pedagogizada-de-Sistema-Nacional-de-Participacion.pdf
- (2011). Resolución No. 006-075-2011-CPCCS. Reglamento Orgánico por Procesos del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2017/01/ORGANIGRAMA.pdf>.
- (2021a). Resolución No. CPCCS-PLE-SG-067-2021-427-26-01-2021. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2022/04/RESOLUCION-No.-CPCCS-PLE-SG-067-2021-427.pdf>
- (2021b). Boletín de Prensa Nro. 719. Informe preliminar del CPCCS determina presuntas responsabilidades administrativas, civiles y penales en la emisión de carnés de discapacidad. <https://www.cpccs.gob.ec/2021/02/carnes-discapacidad-fiscalia/>.
- (2022). Boletín de Prensa Nro. 1307. CPCCS aprueba el presupuesto asignado por el Ministerio de Economía. <https://www.cpccs.gob.ec/2022/01/aprueba-presupuesto/#:~:text=El%20Consejo%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana,valor%20de%207'117.896%20d%C3%B3lares.>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Asamblea Constituyente (Ecuador)
- Corte Constitucional del Ecuador CCE. (2022). Sentencia No. 2167-21-EP/22. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic5OWVmN2EyZC1kM2I5LTQwOWQtOWY4ZS1jMDc3YzYxYW-Q2ZGMucGRmJ30=
- Falleti, T., y Lynch, J. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, XX(9), 1143-1166. doi:10.1177/0010414009331724
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos.
- Fontaine, G. (2018). Using process tracing for comparative policy analysis: a realistic approach. *Department of Public Affairs*.

- Fontaine, G. (2020). Process tracing for comparative policy analysis: a realist approach. En G. Peters, y G. Fontaine, *Handbook of Research Methods and Applications in Comparative Policy Analysis* (pps. 277-296). Edward Elgar Publishing Limited.
- Fontaine, G., y Gurza-Lavalle, A. (2019). Controles democráticos y cambio institucional en América Latina. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, 65(XXIII), 7-28. doi:<https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.4041>
- Fontaine, G., Narváez, I., y Paz, B. (2017). Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case. *The Extractive Industries and Society*, 190-200. doi:<https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Fontaine, G., Sánchez, E., Córdova, M., y Velasco, S. (enero de 2016). The Politics of Accountability: Indigenous Participation in Colombian and Ecuadorian Oil and Gas Policies. *Colombia Internacional*(86), 17-50. doi:<https://doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.01>
- Fox, J. (2015). Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *Elsevier*, 346-361. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011>
- Función de Transparencia y Control Social FTCS. (2010). Informe de la Función de Transparencia y Control Social 2009-2010. <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/129/1/RE-004-INFORME%20DE%20LA%20FUNCION%20DE%20TRANSPARENCIA%20Y%20CONTROL%20SOCIAL%202009-2010.pdf>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo FCD. (2020). Boletín 073-2020. <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/2020/12/21/asamblea-aprobo-reforma-al-codigo-organico-integral-penal-en-materia-anticorrupcion/>
- Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge University Press.
- Gurza-Lavalle, A., e Isunza, E. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. *La innovación*

- democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, 17-80.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *Governance*, 20(1), 127-144.
- Hood, C., y Margetts, H. (2006). *The Tools of Government in the Digital Age*. (C. Hood, Ed.) Palgrave-MacMillan.
- Isunza, E. (2012). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En M. Canto Chac, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (ps. 222-251). Siglo XXI Editores.
- Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2007). From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana. (2010). Asamblea Nacional (Ecuador)
- Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Control Social. (2013). Asamblea Nacional (Ecuador)
- Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2009). Asamblea Nacional (Ecuador)
- Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia Anticorrupción. (2021). Asamblea Nacional (Ecuador)
- Martínez, F. (2009). *Reforma y modernización de la Administración Pública del siglo XXI: ¿Cambio de paradigma?* Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Ministerio de Finanzas del Ecuador MFE. (2009). *Informe de Transparencia y Rendición de Cuentas 2009*. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Informe-Transparencia-y-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2009.pdf>.
- Ocejo, A., Isunza, E., y Estrella, J. (2014). Participación ciudadana, control democrático y rendición de cuentas. En L. M. Canales (Ed.), *Rendición de cuentas: Una propuesta de normas, instituciones*

- y participación ciudadana* (ps. 95-128). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 55-69. doi:10.1353/jod.1994.0010
- O'Donnell, G. (2001). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía*(14), 7-31.
- Pachano, S. (2010). *Democracia representativa mecanismos de democracia directa y participativa*. Friedrich Ebert Stiftung - ILDIS.
- Peruzzotti, E. (2008). La rendición de cuentas social en la democracia: nociones y experiencias en América Latina. *Sistema: 203/204*, 107-124.
- Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (2006). Social Accountability: An introduction. *University of Pittsburgh Press*, 3-33.
- Peters, G. (2012). *Institutional theory in political science: The "New Institutionalism"* (Third ed.). Continuum.
- Peters, G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. USA: Edward Elgar Publishing.
- Pierre, J., y Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan Press.
- Ragin, C. (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. The University of Chicago Press.
- Redacción GK. (19 de julio de 2021). "Esta es la cronología del proceso de remoción de Jorge Yunda". GK. <https://gk.city/2021/07/19/cronologia-proceso-remocion-jorge-yunda/>
- Rodríguez, C. (2017). Why Institutions Matter The New Institutionalism in Political Science [Por qué las instituciones importan El nuevo institucionalismo en la ciencia política]. *Cuadernos del CENDES*, 179-184. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40354944010>
- Rohlfing, I., y Schneider, C. (2016). A Unifying Framework for Causal Analysis in Set-Theoretic Multimethod Research. *Sociological Methods Research*, 1-27. doi:10.1177/0049124115626170
- Romero, A., y Fontaine, G. (2017). Globalización, Gobernanza y Diseño de Políticas públicas. En J. M. Canales, A. Romero, y G.

- Fontaine, *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados: La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización* (pps. 13-37). Grupo editorial siglo XXI.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.
- (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia*, 3, 7-39.
- Uvalle, R. (2016). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(226), 199-220.
- Ziccardi, A. (2012). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En M. Canto Chac, *Participación ciudadana en las políticas públicas* (pps. 205-221). Siglo XXI Editores.

Introducción a la evaluación de impacto

H. Nicolás Acosta González

Este documento presenta una introducción a la evaluación de impacto visto desde la medición de la efectividad de programas y políticas públicas. La primera parte aborda el reto de la medición de fenómenos económicos y el rol que juega la evidencia a partir del éxito del programa PROGRESA en México. La segunda parte muestra la importancia de la medición de los programas y políticas para la toma de decisiones utilizando el concepto de costo-efectividad. Finalmente, la tercera parte introduce la medición de efectos causales en ciencias y sociales a partir de la teoría de evaluación de impacto y la evidencia empírica.

1. DE LA ECONOMÍA A LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

La economía es una disciplina social. Su carácter es explicar de forma individual o conjunta el comportamiento de los agentes económicos: hogares, firmas, y gobierno. El comportamiento de los agentes es impredecible, la economía ha proporcionado una base teórica y empírica para entender dicho comportamiento y, en ciertos contextos, para predecirlo. Con el paso del tiempo se han incorporado mejores modelos y métodos, no obstante, este análisis está sujeto a algunas imperfecciones. Quizás el más importante es la asimetría de información: no disponemos de información sobre lo que el resto va hacer o piensa que nosotros haremos y en función de esto tomamos decisiones.

Por ejemplo, debido a la liquidez existente en la economía las personas basadas en su experiencia creen que la tasa de interés hipotecaria se mantendrá baja por lo que piensan solicitar un crédito hipotecario. Esto se conoce como expectativas adaptativas. Un economista fácilmente podría predecir que la colocación de créditos hipotecarios crecerá en los próximos meses. Otro

economista usando la teoría de las exceptivas racionales¹² pronostica que los créditos no crecerán por una presión para bajar la tasa de interés y depreciar el tipo de cambio para hacer más competitivas las exportaciones. Al mismo instante de forma inesperada el gobierno anuncia un fuerte incremento al impuesto por la venta de bienes inmuebles. Esto ocasiona que los inversionistas del mercado inmobiliario cambien su portafolio de inversiones hacia otros sectores en el mercado local o saquen su dinero al exterior generando escasez de inmuebles e incrementado su precio, por lo que los hogares desisten en su decisión de compra. Para compensar este comportamiento los bancos bajan más aún la tasa de interés, pero de todas formas no se colocan más créditos.

Al final de cuentas, ningún economista acertó en su pronóstico, ni quien utilizó las expectativas racionales. La asimetría de información en las decisiones del gobierno limitó el pronóstico de los economistas. Por el contrario; en ciencias exactas, no existe esta limitación. Por ejemplo, en física se puede predecir el tiempo que demorará en que un objeto en reposo caiga al suelo desde una determinada altura. Y, si se quiere expandir este resultado a otro país u otro contexto, solo debería reemplazar el valor de la gravedad, que varía en función de la ubicación geográfica.

Por otra parte, en economía no se permiten este tipo de relaciones. No todos los gobiernos tienen determinado comportamiento, ni tampoco todas las empresas o los hogares. Existe una infinita heterogeneidad de posibles resultados. El efecto de un incremento de dos puntos porcentuales en la tasa de interés sobre la colocación de créditos es distinto en Mozambique que en Londres. Esto se conoce como validez externa, es decir, si los resultados se mantienen en otras poblaciones o contextos (Duflo,

12 Las personas toman su decisión basada en un modelo de predicción más complejo y considerando otras variables del entorno como por ejemplo la tasa de interés fijada por el Banco Central y el tipo de cambio.

Glennerster y Kremer,, 2007). En ciencias sociales lograr validez externa es el reto y una tarea muy compleja, inclusive bajo el diseño de experimentos aleatorios controlados.

Un buen ejemplo en el que sí se cumple la validez externa es el caso de las transferencias monetarias condicionadas. Sala-i-Martin (2019) narra el origen de esta iniciativa en México en 1997. Al presidente de aquel entonces, el economista Ernesto Zedillo, le preocupaba la deserción escolar de las niñas; en ese momento, la política pública que promovía el acceso escolar era la gratuidad educativa que incluía, en algunos casos, libros, uniformes y alimentación escolar gratuitos. Sin embargo, para Zedillo esto no solucionaba el problema, a pesar de todos los esfuerzos, las niñas seguían sin asistir a clases y su hipótesis era que para los padres de hogares pobres resultaba muy costoso enviar sus hijos a la escuela, porque enfrentaban un costo de oportunidad o sacrificio que es el trabajo de las niñas. Entonces, sugirió una política denominada PROGRESA que consistía en transferir dinero a los padres como compensación a cambio de que sus hijos vayan a la escuela, a controles de salud y que tengan una alimentación saludable. Este programa fue tan exitoso en México que ha sido replicado en más de una decena de países. Por ejemplo, en Ecuador se denomina, Bono de Desarrollo Humano (BDH), en Colombia Familias en Acción y en Perú, Juntos. Según el Banco Mundial (2014), en 1997 el programa de transferencias monetarias condicionadas estaba presente únicamente en México y Brasil, pero para 2014 estaba presente en más de 70 países.

El origen del programa PROGRESA tiene tres aristas interesantes. Primero, una preocupación porque las políticas actuales no eran efectivas y menos aún eficientes. Segundo, el planteamiento de una nueva política con base en un principio económico: el costo de oportunidad. En tercer lugar, lo más importante: la evaluación, pues este programa ha sido evaluado en casi todos los países en donde se ha implementado, por lo que cuenta con

una evidencia fuerte de que es un programa eficaz y eficiente para mejorar la educación y salud de los niños, de tal manera que cualquier gobierno que opte por esta política tiene cierta garantía de que su dirección es la correcta. En México, en términos educativos (Shultz, 2004) se encontró un incremento del 3.4% en la matriculación escolar y un incremento del 14.8% en la probabilidad de que las niñas completen el sexto grado de escuela. En salud, (Gertler y Boyce, 2001) encontraron una reducción en las enfermedades de los niños del 23% y de anemia del 18%.

Vale precisar que la dirección correcta no obedece únicamente a contar con políticas orientadas a los resultados esperados, sino en gastar los recursos públicos de la manera más eficiente. Suponga que tiene \$1 millón para mejorar la participación escolar. ¿Qué programa o política utilizaría? Esto es lo que los economistas denominan, costo-efectividad, que es la comparación del costo relativo de dos o más programas o para alcanzar un resultado común (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings y Vermeersch, 2017).

2. CERCA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Los políticos usualmente suelen medir el éxito de la política pública en función de la inversión realizada en dichos programas, como si únicamente de eso dependiese su éxito; y más preocupante aún, sus rendiciones de cuentas (*accountability*) también replican este error. Esto evidencia dos problemas. Primero que las políticas públicas no se evalúan y, en consecuencia, se cuenta con limitada información sobre aquellos programas que funcionan y aquellos que no. Segundo, la evidencia que sí existe es ignorada. Esto es una especie de ciclo vicioso: se rinde cuentas en función del gasto, no se evalúa la política pública y por lo tanto no se

cuenta con mayor evidencia. Una pregunta que vale hacerse es: ¿vale la pena seguir gastando en programas ineficaces y con nulo costo-efectividad? La respuesta debería ser rotundamente no; sin embargo, dado el contexto de lo que se ha descrito, una mejor pregunta es ¿qué programas realmente funcionan? Posiblemente, la respuesta sea un silencio absoluto. Precisamente, este es el abono más importante a que siga multiplicándose la medición de la política en función del gasto o la inversión.

Ahora, volviendo nuevamente a la pregunta sobre cómo incrementar la participación escolar, hay varias alternativas: las transferencias monetarias condicionadas, libros y uniformes gratuitos, incentivos a los maestros, desparasitación, etc. En varios textos de evaluación de impacto se plantea la pregunta ¿cuántos años adicionales de educación se obtiene con \$100 de inversión? (Dhaliwal, Duflo, Glennerster y Tulloch, 2013) muestran la evidencia en varias investigaciones que muestran la estimación del costo-efectividad en distintos programas que buscan incrementar la participación escolar. Como muestra la Tabla 1, los resultados varían ampliamente, siendo las campañas informativas sobre retornos a la educación en la República Dominicana y Madagascar y la desparasitación en las escuelas en Kenia, las que ofrecen la mayor rentabilidad.

Tabla 1: Costo-efectividad en evaluaciones de impacto

Programa	País	Resultado
Información sobre los retornos a la educación (padres)	Madagascar	20.7
Desparasitación en escuelas primarias	Kenia	13.9
Información sobre retornos a la educación	República Dominicana	
Desparasitación con suplemento de hierro	India	2.7
Uniformes gratuitos	Kenia	0.71
Becas al mérito académico	Kenia	0.27
Transferencias monetarias condicionadas	Malawi	0.2-0.9

Fuente: (Dha liwal, Duflo, Glennerster y Tulloch, 2013)

La investigación sobre la desparasitación en Kenia es uno de los *papers* más estudiados en evaluación de impacto. Miguel y Kremer (2004) evaluaron cómo un programa de desparasitación en las escuelas contribuyó a mejorar la salud y a incrementar la asistencia a clases de los niños en 7.5 puntos porcentuales, pues los niños presentaban varios días de ausencia a las escuelas por padecer diarrea ocasionada por parásitos estomacales. Los resultados del programa fueron positivos, incluso en escuelas donde no existió esta investigación, debido a *spillovers effects* o externalidades, pues una vez desparasitados hay menos niños que puedan contagiar la enfermedad. Los resultados de esta investigación son particularmente relevantes, pues se suele argumentar que en África la pobreza tiene como fuente la mala salud de las personas, lo cual es correcto, pero como resaltan los autores de esta investigación, el efecto de la salud funciona a través del canal educativo. Es decir, si las personas tienen una mala salud esto no repercute directamente en sus ingresos, sino que lo hacen por medio de la educación: no asisten a clases, tienen menos

escolaridad y, por consiguiente, menores ingresos. Es por esto que la evaluación de impacto permite determinar con precisión los mecanismos a través de los cuales los beneficiarios responden a un programa. Para los políticos, constituye una herramienta para orientar las políticas actuales y las de futuras intervenciones relacionadas (Khandker, Koolwal, y Saamad, 2009).

3. ¿EN QUÉ CONSISTE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO?

La evaluación de impacto es un conjunto de métodos estadísticos y econométricos para evaluar programas y políticas públicas desde un enfoque causal. La pregunta de investigación en una evaluación de impacto es ¿cuál es el impacto de un programa (X) sobre la variable de resultado (Y)? Por ejemplo, ¿cuál es el impacto del BDH en la participación escolar de los niños (Y_1) o en su estado nutricional (Y_2)?

La evaluación de impacto a diferencia de otros tipos de evaluación como la evaluación social de proyectos es una evaluación *ex-post* de los resultados. Según Dhaliwal, Duflo, Glennerster, y Tulloch (2013) el diseño *ex-ante* determina los posibles beneficios o inconvenientes de una intervención basado en el conocimiento teórico, de la política estudiada, partiendo de supuestos sobre el comportamiento individual y de los mercados. Por otra parte, la evaluación de impacto *ex-post* se basa en datos reales tomados antes y/o después de la intervención del programa y se utilizan para medir el efecto causal del programa.

Como menciona Bernal y Peña (2012) la evaluación de proyectos es *ex-ante* y analiza los beneficios y costos esperados de un nuevo proyecto. Por ejemplo, en el caso de una nueva carretera, se estimará el número esperado de usuarios y los beneficios correspondientes, los mismos que se comparan con los costos

estimados para calcular la tasa interna de retorno. Por otra parte, la evaluación de impacto está basada en un análisis contrafactual, es decir, la comparación entre los resultados efectivamente observados en presencia del programa, y los que se habrían obtenido en su ausencia. En conclusión, el éxito de una evaluación social de proyectos depende del cálculo de los beneficios y costos esperados, mientras que, en la evaluación de impacto, de la estimación correcta del contrafactual.

Los resultados de una evaluación de impacto son necesariamente efectos causales, o una relación causa-efecto; es decir, la única causa para que haya cambiado el resultado debe ser única y exclusivamente producto de la intervención. Si usted toma un lápiz y lo deja caer al suelo, esto es una relación causa-efecto. La única razón por la cual el lápiz cayó fue porque usted abrió sus dedos, no hay ningún otro factor que haya alterado esta situación. Alguien podría argumentar que fue producto de la gravedad, no obstante, la gravedad es una condición ya establecida; antes de que abra los dedos, ya existía, y el lápiz no se había caído.

Ahora trasladando ese ejemplo a la pregunta del BDH, suponemos que se compara a las familias que reciben el BDH con aquellas que no y se obtiene un promedio de participación escolar, y se encuentra que los niños de hogares que reciben el BDH asisten 50% más a clases que los niños que no reciben BDH. ¿Es esto un efecto causal? De ninguna manera. En primer lugar, por alguna razón algunos hogares son beneficiarios del BDH y otros no, pues los beneficiarios de este programa son hogares en pobreza extrema. Ambos grupos parten de distintas condiciones. Los niños pobres por su propia condición asisten menos a clases que los niños no pobres. Es decir, en ausencia del BDH, ya existe una brecha entre ambos grupos. En términos de Angrist y Pischke (2016), esta sería una comparación infructuosa, pues no está comparando “manzanas con manzanas”.

Entonces, suponga que se sugiere que únicamente se realice esta misma comparación, pero únicamente entre hogares bajo condición de pobreza extrema. Es una mejora con respecto a lo descrito en el párrafo anterior, sin embargo, los niños que reciben el BDH siguen siendo distintos a los que no lo reciben en muchas otras características del hogar, por ejemplo, tamaño de la familia, hogares monoparentales, o características de los padres que son difíciles de medir como la preocupación por el desarrollo de sus hijos. Siguiendo la misma receta, se sugiere ahora segmentar la comparación en función de todas estas características. Esto no es posible realizarlo por dos razones. Primero, porque perderemos una buena parte o quizás todas las observaciones de la base de datos al filtrar por tantas características; entre más características, menos observaciones. Segundo, y más importante, porque algunas características como la preocupación de los padres no se pueden medir, son inobservables, por lo que no se pueden considerar para el análisis. Entonces, ¿cómo es posible medir la relación causa-efecto bajo inobservables? Pues, precisamente este es el rol que cumplen los métodos estadísticos y econométricos que estiman efectos causales.

Lo primero que se suele enseñar en un curso de econometría es comprender la frase *correlación no implica causalidad*. Cunnigham (2021) explica esta diferencia con el ejemplo del gallo y el sol. El gallo canta y, poco después sale el sol, pero sabemos que el gallo no provocó la salida del sol. Si el gallo se hubiese quedado dormido, de todas maneras, el sol hubiera salido. O, si el gallo cantaba, el sol pudo no haber salido. Es muy común este tipo de afirmaciones falaces al interpretar los datos que interpretan la correlación como causalidad. La correlación simplemente quiere decir que dos variables están linealmente relacionadas, en el sentido que el movimiento de la una tiene alguna relación con la otra. Sin embargo, la correlación no establece una direccionalidad, es decir, que el canto de gallo mueva al sol. Alguien

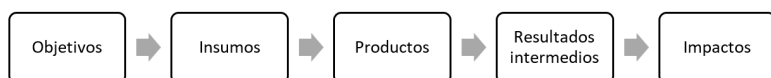
podrá suponer que el problema de la correlación es la ausencia de direccionalidad. Incluso con direccionalidad, por ejemplo, con un modelo de regresión lineal tampoco se tiene causalidad de manera inmediata. El problema radica en que no se han aislado el resto de variables o factores que inciden en el resultado (Huntington-Klein, 2021). Un economista dirá que se requiere identificación, esto es observar la variación de interés eliminando cualquier otra fuente de variación.

En macroeconomía es muy común escuchar este tipo de afirmaciones que violan la identificación, especialmente cuando se pretende justificar determinada gestión pública. Suponga el caso de un país cuyo principal producto de exportación es el petróleo crudo y el ministro de economía afirma que su gestión redujo considerablemente el riesgo país, como si el factor político-institucional, el contexto internacional como el precio del petróleo no importasen. Para lograr una adecuada identificación, ¿cómo aislamos el factor político y el precio del petróleo y observamos únicamente el efecto de la gestión del ministro? A priori, parece una tarea difícil, la gestión del ministro, el factor político y el precio del petróleo están cambiando a la par; no podemos detener el curso del universo y observar únicamente el accionar del ministro.

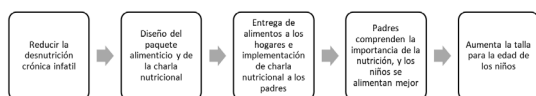
Pero, en el ejemplo del ministro hay otro problema, se menciona su gestión, pero no se puede medir su gestión de manera tan general. Un ministro realiza muchas gestiones como modificar los presupuestos, negociar con tenedores de bonos de deuda pública, emitir leyes o decretos que modifiquen tributos, etc. Sería más fácil si nos concentramos en una acción en particular, por ejemplo, la renegociación de los bonos de deuda. Posiblemente esto sí tenga algún efecto sobre el riesgo país, pero de ninguna manera hemos solucionado el problema de la identificación.

Por lo tanto, uno de los primeros pasos previo a realizar una evaluación de impacto es diseñar la cadena causal, la cual suele

estar fundamentada en la teoría del cambio, que es útil para describir claramente cómo se genera el impacto de una determinada intervención y construir una hipótesis causal. Según Peña (2023), la cadena causal se construye de la siguiente manera:



Por ejemplo, en un programa de entrega de alimentos y charlas nutricionales a madres en hogares pobres para reducir la desnutrición crónica infantil, una cadena causal sería la siguiente:



El diseño de esta cadena causal es mucho más sencillo que en el ejemplo del ministro. Esto tiene dos razones: la primera, el programa de nutrición es un programa nuevo y se realizó previo a su implementación, mientras que el ministro básicamente calzó el argumento del riesgo país para favorecer su gestión. En consecuencia, en la evaluación de impacto más tradicional se evalúan programas pilotos y, dependiendo del éxito de su evaluación, posteriormente lo extienden al resto de la población. No obstante, también existen evaluaciones de impacto en programas ya implementados. Vale mencionar que es más fácil convencer a un político de realizar una evaluación de un programa nuevo que de uno ya implementado, puesto que los resultados obtenidos puede que no sean los que se esperaba y esto comprometería la credibilidad de su gestión. Pero es mejor saberlo, pues resulta ineficiente continuar gastando recursos públicos en programas que no funcionan.

Existen dos tipos de evaluaciones de impacto: (i) retrospectiva, y (ii) prospectiva. Según Duflo y Kremer (2003) la evaluación retrospectiva se realiza posterior a la implementación del programa y sin recolectar información previa sobre el grupo de control. Mientras que en la evaluación prospectiva se recolecta información de línea base sobre ambos grupos.

Como se mencionó previamente, la evaluación de impacto consiste en estimar la diferencia entre (A) el resultado de los participantes en el programa vs. (B) el resultado de los participantes si no hubiese participación en el programa (contrafactual). El grupo (A) se observa; no obstante, el grupo (B) no se observa. Es un resultado hipotético. El trabajo que se realiza en la evaluación de impacto es construir el contrafactual. Algunos tratamientos médicos se han probado comparando los resultados en el grupo de tratamiento (el que recibe la medicación) con el grupo de control o de comparación (el que no recibe el medicamento). El ejemplo más reciente es la vacuna contra la COVID-19-19. ¿Es posible aplicar esto a ciencias sociales? Sí, por supuesto, el premio Nobel de economía que recibieron en 2019, Abhijit Banerje, Esther Duflo y Michael Kremer está basado en un enfoque experimental que mide las mejores formas de luchar contra la pobreza mundial de manera eficaz. Si es posible aplicarlo a ciencias sociales, entonces, ¿es directamente un buen contra-factual el grupo de control? No, generalmente ambos grupos son distintos, por lo que existe sesgo de selección, la comparación no es *manzanas con manzanas* sino *manzanas con naranjas*.

Según Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, y Vermeersch (2017) un buen contrafactual debe cumplir las siguientes condiciones:

- (i) En promedio, el grupo de tratamiento y el grupo de comparación deben ser idénticos en ausencia del programa.

- (ii) El tratamiento no tendría que afectar al grupo de comparación de forma directa ni indirecta.
- (iii) Los resultados de las personas en el grupo de control deberían cambiar de la misma manera que los resultados en el grupo de tratamiento.

Pensemos en un programa de refuerzo escolar que busca incrementar las calificaciones de los estudiantes en lenguaje y matemáticas. El programa consiste en dictar clases adicionales con un material pedagógico innovador fuera del horario de clases. Es voluntario y se ofrece a los niños de tercer año de primaria. El único requisito de inscripción es que los padres llenen un formulario y un compromiso de que llevarán a sus hijos a las clases.

Un tiempo después se evalúan los resultados educativos mediante pruebas estandarizadas y se observa que los niños del grupo de tratamiento obtuvieron en promedio una calificación 10% más baja que los niños del grupo de comparación. ¿Esto quiere decir que el programa fue un desastre y que empeoró la educación de los niños? En primer lugar, la inscripción al programa era voluntaria, ¿quiénes se inscribieron? Posiblemente, los niños con problemas de aprendizaje que ya tenían calificaciones bajas, en promedio tenían una calificación 40% más baja que los del grupo de control. Entonces, no se cumple (i). Antes de la implementación del programa, los grupos de tratamiento y de comparación eran distintos y, si se comparan los resultados ex-post, parecería que el programa tuvo un efecto adverso, cuando en realidad contribuyó a cerrar la brecha educativa del 40% al 10%.

Ahora, considere el caso de que el programa tuvo una aceptación importante que sobrepasó el cupo, por lo que se tuvo que aceptar a los participantes de acuerdo al orden de inscripción.

Por consiguiente, algunos niños quedaron fuera del programa, que en este caso corresponden al grupo de comparación. Pero, los padres de estos niños no satisfechos con la situación, deciden por sus propios medios contratar clases de refuerzo para evitar que sus hijos se vean rezagados académicamente por sus pares. En otras palabras, el grupo de control estaría recibiendo la intervención, lo cual incumple con (ii). Si se comparan las calificaciones, se encuentra que el grupo de tratamiento mejoró únicamente en 5% las calificaciones. Esto no quiere decir que el programa tuvo un efecto muy discreto, sino que la diferencia obedece a quienes debían permanecer en el grupo control se convirtieron en tratamiento. Cuando los participantes del grupo de control cambian su comportamiento, esto se conoce como el efecto *Jhon Henry* (Duflo, Glennerster y Kremer, 2007). También podría ocurrir que los participantes del grupo de tratamiento cambien su comportamiento, esto se conoce como el efecto *Hawthorne*. De igual manera, podría ocurrir que en vista que están recibiendo clases adicionales, los padres decidan enviar menos días a sus hijos a la escuela o preocuparse menos por su educación.

En contraste, en medicina una preocupación importante cuando se prueban medicamentos es el efecto placebo: es decir, que los participantes tengan una mejora en su resultado sin que esto sea atribuible a la intervención en sí, sino más bien a la sugestión o creencia de recibir el tratamiento.

Entonces, ¿cómo se encuentra un contrafactual? Existen dos enfoques dentro de los métodos de evaluación de impacto: el método experimental y el no experimental. En este documento únicamente abordaremos el primero. El método experimental es el escenario ideal, en el que aleatoriamente un grupo recibe una intervención (grupo de tratamiento), y el otro grupo no la recibe (grupo de control), muy similar al enfoque de la medicina para probar medicamentos. La experimentación mediante aleatorización garantiza que ambos grupos sean similares en muestras lo

suficientemente grandes por la Ley de los Grandes Números¹³. En consecuencia, no existen diferencias preexistentes entre ambos grupos, la única diferencia es que el un grupo recibió el tratamiento y el otro no.

En este caso la aleatorización garantiza que ambos grupos sean comparables (*manzanas con manzanas*) ex-ante a la implementación del programa. ¿Por qué ocurre esto? ¿Es magia? No, precisamente. De manera más sencilla, imagine que se quiere organizar un partido de fútbol 11 vs. 11 en su lugar de trabajo. Pero, le preocupa que los colegas que mejor juegan: Alex, Agustín, y Jaime-Iván decidan integrar un solo equipo y que, si se juega el partido de fútbol, el resultado tenga un marcador holgado a favor de este equipo. Para evitar esta disparidad entre los equipos, usted decide aceptar las inscripciones y asignar aleatoriamente los jugadores a cada equipo. Bajo este esquema seguramente tendrá una competencia mucho más equilibrada que en el escenario inicial.

Entonces, ¿son exactamente iguales ambos equipos? No, para que sean comparables la muestra debe ser lo suficientemente grande. En un experimento con 22 asignaciones difícilmente se logrará, pero con toda seguridad existe un partido más balanceado comparado al escenario inicial. El ejemplo más sencillo para poner a prueba el rol del tamaño de la muestra es en el experimento de lanzar una moneda. Si usted lanza la moneda al aire 10 veces, puede obtener por ejemplo 8 caras, es decir, la probabilidad de obtener cara es 0.8; cuando la probabilidad esperada debería ser de 0.5. Si repite este ejercicio con 100 lanzamientos estará más cerca de 0.5, y si lo hace con 200 mucho más cerca, y con 500 muchísimo más cerca.

13 El promedio de una muestra aleatoria en una muestra grande estará cerca de la media poblacional.

Dentro del campo experimental, uno de los experimentos económicos más conocidos es el programa STAR (Krueger y Whitmore, 2001) que consistía en asignar a los estudiantes aleatoriamente a tamaños de clases: pequeño (13-17 estudiantes), grandes (22-25 estudiantes), grande con profesor asistente, en la ciudad de Tennessee en los Estados Unidos. Los estudiantes eran niños en sus primeros cuatro años de enseñanza (jardín de infantes a 3er año de primaria). Los investigadores buscaban determinar el efecto causal del tamaño de clase sobre las calificaciones y la probabilidad de que estos estudiantes tomen una prueba de ingreso a la universidad. En otras palabras, querían probar si un tamaño de clase más pequeño mejora los resultados educativos de los estudiantes. Los resultados indicaron que las calificaciones mejoraron y se incrementó la probabilidad de tomar un examen de ingreso a la universidad, especialmente para las minorías étnicas.

Si bien la investigación se llevó a cabo en Estados Unidos, aborda una pregunta de investigación relevante para la política pública educativa, especialmente en países en desarrollo. Los recursos fiscales son escasos, por lo que la educación pública se caracteriza por tamaños de clases bastante más grandes que lo describe el artículo de Krueger y Whitmore (22-25 estudiantes). Se suele argumentar que la educación pública es de mala calidad solo por ser pública, pero posiblemente una buena parte de esta explicación se deba al tamaño de clase y, en última instancia, a la carencia de recursos públicos que impide financiar más escuelas y profesores. Se podría argumentar que el principal motivo por el cual se paga en la educación privada es por el beneficio de contar con clases más pequeñas, por encima de otras razones.

Otro experimento interesante a nivel educativo es el de Duflo, Hanna, y Ryan (2012). En Seva Mandir, una comunidad rural de la India. Los resultados educativos de los estudiantes de primaria (2do a 5to año) eran preocupantes, no podían leer un párrafo sencillo y más de la mitad no podían realizar operaciones

matemáticas básicas. Además de las carencias en términos de infraestructura y calidad de la educación, el principal motivo parecía ser la alta tasa de ausentismo a clases de los profesores, que en la India es de alrededor del 24% y en Seva Mandir del 44%.

El experimento consistía en generar incentivos monetarios para que los profesores acudieran a clases. En el grupo de tratamiento los profesores recibían su sueldo base de 500 rupias, y recibían 50 rupias por cada día de clase al que asistía. Mientras que en el grupo de control, los profesores recibían el salario habitual de 1.000 rupias por 21 días de clase por mes. Es decir, los profesores del grupo de tratamiento podían tener un salario más alto que los del grupo de comparación si asistían más a clases. Para verificar el cumplimiento del tratamiento, los profesores debían tomarse una foto que marcaba la hora de inicio y fin de cada clase. Las tasas de ausentismos cayeron del 44% al 21% y las calificaciones de los estudiantes mejoraron moderadamente¹⁴. Un dato curioso fue que, después de que concluyó el experimento, las tasas de ausentismo de los profesores se mantuvieron bajas, lo que muestra que no existió un efecto *Hawthorne*, es decir, los profesores no cambiaron su comportamiento porque estaban siendo evaluados sino por los incentivos monetarios.

Vale la pena precisar que la aleatorización en el programa STAR se realizó a nivel individual, es decir, dentro de la misma escuela existían niños asignados a tamaño de clase pequeño y a tamaño de clases grandes. Este esquema puede traer ciertos problemas como, por ejemplo, los efectos *Hawthorne* y *Jhon Henry*, pero también problemas en la implementación del programa. Algunos padres pueden considerar injusto que sus hijos no reciban el tratamiento, y pidan reasignación de curso, y las escuelas se

14 La clasificación del grupo de tratamiento fue 0,17 desviaciones estándar más alta que las del grupo de control.

ven obligadas a hacerlo, lo cual atenta contra la comparabilidad entre el grupo de tratamiento y el grupo de control. Es el equivalente a que, en el equipo de fútbol, Jaime decida cambiarse de equipo (autoselección), desbalanceando la relativa paridad obtenida con la aleatorización.

Por otra parte, en el ejemplo de los incentivos docentes en India, la aleatorización se implementó a nivel de conglomerados, es decir, se seleccionó aleatoriamente a 57 escuelas para el grupo de tratamiento, y 56 escuelas para el grupo de comparación. Este esquema pretende evitar el sesgo de selección y cambios en el comportamiento de los evaluados. Por ejemplo, imagínese si dentro de la misma escuela, algunos docentes reciben un salario más alto y otros no, potencialmente los grupos de control estarían frustrados, y faltarían más a clases o tendría unas clases de menor calidad, y esto afectaría a la evaluación. Recuerde que el reto era que el grupo de control sea el contrafactual, es decir, lo que hubiese pasado con los profesores que recibieron el incentivo monetario si no lo hubiesen recibido.

Un buen ejemplo para explicar la ventaja de la aleatorización por conglomerados es el ejemplo de desparasitación en Kenia de (Miguel y Kremer, 2004). Si se realiza la aleatorización a nivel individual, habría dos problemas. Suponga que dentro de la misma aula de clase hay dos niños, uno recibe el medicamento desparasitante y el otro no. Es conocido que los parásitos se contagian fácilmente entre niños, por lo que el niño que no se ha desparasitado (grupo de control) se beneficia del tratamiento pues habrá menos niños que pueden contagiarlo. Y viceversa, un niño ya desparasitado podría volver a tener parásitos si es contagiado por un niño que no recibió el tratamiento. Esto se conoce como *spillover* o externalidades.

Una preocupación en los experimentos en ciencias sociales es precisamente la falta de *blinding*, cuidar la confidencialidad de la intervención de tal manera que los investigadores y los

participantes no conocen la asignación al grupo de tratamiento o de control. Por ejemplo, en medicina, cuando se prueba un medicamento, a un grupo le entregan el medicamento y al otro le dan un placebo, de tal manera que los participantes desconocen a qué grupo pertenecen. Según Deaton y Cartwright (2018), el *blinding* en los experimentos sociales es necesario para garantizar que no exista un sesgo en los resultados, pero frecuentemente no se cumple. Pero, esto no quiere decir que se deba asumir sin argumentos que la falta de *blinding* en cualquier punto introducirá un sesgo, sino que es algo que debe evaluarse en cada caso. Por ejemplo, cuando se trabaja con registros administrativos, el *blinding* es prácticamente automático.

En algunas evaluaciones de microfinanzas, se han diseñado experimentos aleatorios que envían recordatorios a personas con cuentas de ahorro programado con distintos mensajes. Por ejemplo, mensaje de incentivos, recompensa o regalos si alcanzan la meta de ahorro, o negativos en el sentido de recordarles la posibilidad de perderse la meta. Karlan, McConnell, Mullainathan y Zinman (2016) encontraron en Perú que los regalos y los recordatorios influyen en la probabilidad de que los clientes alcancen sus metas de ahorro. Mientras que en Bolivia encontraron que los mensajes que mencionaban la recompensa de cumplir con los depósitos fueron los que más incrementaron el ahorro con un 10%. En este tipo de experimentos, el *blinding* es una preocupación menor considerando que las personas del grupo de tratamiento y de control desconocen del experimento en el que están participando.

Según Bernal y Peña (2012) el método de experimentación aleatorio para ciencias sociales tiene algunos problemas. En primer lugar, el costo monetario, se tiene que financiar el costo del tratamiento para todos los participantes, su implementación y monitoreo, además del costo de la evaluación. En segundo lugar, puede resultar ética y políticamente incorrectos, algunas

personas que necesitan una intervención no la reciben, mientras que otras que no la necesitan si la reciben. En tercer lugar, existen externalidades y *spillover effects*, mencionados previamente. En cuarto lugar, existen efectos de equilibrio general, que son cambios en el entorno producto del tratamiento. Por ejemplo, en Colombia, Angrist, Bettinger, Bloom, King, y Kremer (año, 1535-1558) han evaluado el programa de *voucher* o cupones educativos, que consistía en entregar cupones de descuento de manera aleatoria a estudiantes de escuelas fiscales y escasos recursos para que estudien en escuelas privadas a fin de mejorar su escolaridad. Duflo, Glennerster, y Kremer (2007) basándose en otras investigaciones han mostrado que el programa de *vouchers* pudo haber ocasionado efectos de equilibrio general, por ejemplo, esta intervención genera competencia educativa, las escuelas públicas sintieron presión por la competencia y mejoraron su desempeño cuando debieron haber sido grupo de control sin cambiar su accionar. O, en su defecto, los *vouchers* pueden generar clasificación de estudiantes por condición socioeconómica o racial en escuelas privadas, lo cual puede repercutir en el rendimiento académico.

BIBLIOGRAFÍA

- Angrist, J., y Pischke, J. (2016). *Dominar la econometría*. Antoni Bosch Editor.
- Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E., y Kremer, M. (1535-1558). Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a randomized natural experiment. *American Economic Review*.
- Banco Mundial. (2014). *Conditional Cash Transfers (CCTs)*. <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/social-protection/Lindert%20-%20CCTs%20.pdf>
- Bernal, R., y Peña, J. (2012). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Cunningham, S. (2021). *Causal inference: The mixtape*. Yale University Press.
- Deaton, A., y Cartwright, N. (2018). Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. *Social Science & Medicine*, 2-21.
- Dhaliwal, I., Duflo, E., Glennerster, R., y Tulloch, C. (2013). Comparative cost-effectiveness analysis to inform policy in developing countries: a general framework with applications for education. *Education policy in developing countries*, 285-338.
- Duflo, E., y Kremer, M. (2003). Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness. *Evaluating development effectiveness*.
- Duflo, E., Glennerster, R., y Kremer, M. (2007). Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit. *Handbook of Development Economics*, 3895-3962.
- Duflo, E., Hanna, R., y Ryan, S. (2012). *American Economic Review*, 1241-1278.
- Gertler, P., y Boyce, S. (2001). The impact of PROGRESA on health in Mexico. *University of California, Berkeley*, 30-37.

- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., y Vermeersch, C. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial.
- Huntington-Klein, N. (2021). *The effect: An introduction to research design and causality*. CRC Press.
- Karlan, D., McConnell, M., Mullainathan, S., y Zinman, J. (2016). Getting to the top of mind: How reminders increase saving. *Management Science*, 3393-3411.
- Khandker, S., Koolwal, G., y Saamad, H. (2009). *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. World Bank Publications.
- Krueger, A., y Whitmore, D. (2001). The effect of attending a small class in the early grades on college-test taking and middle school test results: Evidence from Project STAR. *The Economic Journal*, 1-28.
- Miguel, E., y Kremer, M. (2004). Worms: identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities. *Econometrica*, 159-217.
- Peña, J. (2023). *Teoría de cambio e indicadores*. <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/documents/2.Teor%C3%ADa%20de%20cambio%20e%20indicadores.pdf>
- Sala-i-Martin, X. (2019). *La invasión de los robots y otros relatos de economía*. Penguin.
- Shultz, P. (2004). School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program. *Journal of development Economics*, 199-250.

Importancia de la Ética en la Administración Pública del Ecuador

Álex Iván Valle Franco y Estefanía Jácome Ruales

RESUMEN

En la administración pública ecuatoriana se ha evidenciado un creciente problema de corrupción que se ha expandido y enraizado debido a la falta de controles adecuados, una adecuada política y el desconocimiento de conceptos básicos relativos a la ética profesional. El servidor público, debe conocer la diferencia entre ética y moral y saber el momento y forma de aplicar dichos conceptos en la práctica y de cara a casos concretos, como mecanismo de lucha contra la corrupción.

La formación ética de cada servidor y los dilemas diarios en la administración pública generan problemas que podrían ser reducidos si se respetase la numerosa normativa sobre el adecuado comportamiento en el sector público. Es importante educar al funcionario público en ética profesional y fijar los límites de su actuación para no caer en arbitrariedad. La transparencia y la rendición de cuentas son principios fundamentales en la construcción de códigos de ética.

En el presente ensayo, se muestra la importancia de la ética para obtener mejores resultados en la administración pública, lo cual se traduce en derechos para el administrado y en un óptimo servicio público. Además, se presentan líneas conceptuales para entender a la ética dentro de la administración pública y como su falta de aplicación incide en los casos de corrupción y en efectos perjudiciales para la sociedad en general. Se analizará a su vez, casos prácticos en los que no se ha actuado con ética y se plantean posibles soluciones ante la falta de ética de los servidores públicos involucrados en dichos casos.

Para llevar a cabo el presente análisis se aplicó una metodología que contiene el método analítico-crítico, un enfoque cualitativo, un modo dogmático jurídico y axiológico jurídico y la técnica de análisis documental. Se usaron normas constitucionales, normas secundarias y de la práctica administrativa de las instituciones públicas ecuatorianas.

1. INTRODUCCIÓN

La principal función del servidor público, como su nombre lo indica, es servir. Servir a los administrados, a los ciudadanos y a la *res pública* como tal, para lo cual se le ha proporcionado un sinnúmero de prerrogativas. Sin embargo, el mal manejo de los recursos públicos, las decisiones arbitrarias y un servicio deficiente son historias diarias en la administración pública.

El presente artículo aborda la importancia de la ética en la administración pública ecuatoriana. Para ello, partimos del análisis etimológico de la ética, su desarrollo en el plano profesional y en específico en las instituciones estatales. La problemática identificada en este punto tiene que ver con los efectos negativos que produce un ejercicio no ético en la administración pública. Se revisan brevemente elementos nocivos como la corrupción, la ineficiencia, la desconfianza del administrador, el clientelismo, entre otros.

Ante dicho problema, se han identificado varios niveles de posibles soluciones. Las propuestas parten desde el punto de vista normativo, mostrando la abundante legislación constitucional e infraconstitucional y los principios y valores que cada servidor público debe poseer para ingresar al sector público. Un segundo nivel que prevé la interiorización de la ética en el servicio público por medio de una acción pedagógica. Se propone además un tercer nivel, que comprende un mayor nivel de transparencia, rendición de cuentas y controles adecuados en el ejercicio de funciones de quienes ostentan un cargo público. Finalmente, se propone la elaboración de Códigos de ética realizados en consenso con los funcionarios para que respondan a realidades concretas y situadas y no a meros planteamientos abstractos.

2. ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para entender la importancia de la ética en la administración pública, es fundamental conocer el significado, enfoque y extensión de sus contenidos. Podemos mencionar que el vocablo “ethiké/ética” proviene de la palabra griega *ethos* que significa “carácter/hábitos” (Paredes y Velasco, 2014). Es decir, que se relaciona al modo o personalidad de alguien y su actuar. Etimológicamente, se confunden los términos ética y moral, ya que la moral significa “costumbre”, pero en la práctica no son lo mismo (Bautista, 2007).

En la actualidad, la ética es concebida como una disciplina que estudia las relaciones del bien y del mal desde el punto de vista del comportamiento humano, en el marco del denominado bien común y sus preceptos morales. La moral por su parte propugna el cumplimiento de las normas sociales consensuadas en una comunidad, las cuales guían el comportamiento (Significados, 2023).

De acuerdo a las definiciones, se puede claramente inferir que la moral tiene una construcción y origen comunitario, mientras que la ética es de carácter individual. La moral se compone de una serie de normas que se deben cumplir por cada uno de sus individuos y se puede asumir que sus preceptos no están sujetos a discrecionalidad (origen laico/religioso), mientras que la ética puede desafiar la tradición (origen teórico/práctico) (Bautista, 2007). Un caso concreto para diferenciar la moral de la ética, es el del médico que tiene que atender a un “asesino confeso” para salvar su vida. El juramento profesional obliga al médico a salvar la vida de esa persona a pesar de que moralmente la conducta del paciente es socialmente reprochable.

Desde la filosofía, la ética hace énfasis en las acciones humanas y las normas, pero no se limita a la moral, ya que su rol no es prescribir las referidas normas (Significados, 2023). La ética hace

uso de tres ramas: 1. La metaética, que analiza los significados de las palabras: bien, mal, felicidad, etc. 2. La deontología, que establece un sistema de normas basado en el interés común y la reciprocidad. 3. La ética aplicada, la cual analiza normas éticas y morales en situaciones concretas, tal y como: la bioética, la ética ambiental, entre otras (Significados, 2023).

Sobre la definición de la “administración pública”, se puede decir que etimológicamente proviene del latín *ad* que significa “hacia”, en un sentido no estático y que *ministrare* significa traer, ofrecer. Su significado completo representa ofrecer algo por medio de una acción o actividad.

La idea de administración pública no es nueva y ha estado presente en la historia de la humanidad, en especial, en las grandes civilizaciones, en las cuales se ha verificado una organización social y política, una autoridad, división del trabajo y resultados plasmados en gran infraestructura; tales como: templos, pirámides, plazas, caminos, presas, etc. En ese marco de ideas, Max Weber (1921) describe la administración pública como aquella en la cual “los gobernados, por su parte, no pueden prescindir del aparato burocrático de autoridad, o reemplazarlo cuando ya existe, puesto que esta burocracia se funda en una preparación especializada, una división funcional del trabajo y una constelación de actitudes metódicamente integradas” (pp. 84, 85).

La administración pública según Tenesaca et. al. (2021, p. 1965) “es una ciencia social y es el eje axial de un estado, la cual se encarga de utilizar los recursos públicos sean estos materiales, naturales o financieros para garantizar la igualdad de oportunidades y equidad social a través de la satisfacción de necesidades de la sociedad”.

En la legislación ecuatoriana, la administración pública está definida en la Constitución ecuatoriana de 2008, en el artículo 227: “un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización,

coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación". De dicha definición se observa que varios de los principios coinciden con aquellos que Max Weber estableció como parte del servicio público en el desarrollo de sus actividades, y, además, se añaden otros propios del contexto actual y de la nueva gestión pública.

Adicionalmente, nuestra Constitución en el artículo 229 señala como servidores públicos a quienes "en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público". Esta indicación es necesaria ya que ciertos derechos, competencias y obligaciones específicas dependen de los servidores públicos por el hecho de estar revestidos con esa calidad y por actuar en nombre y representación de determinada institución pública.

El ingreso, ascenso, carrera y promoción de los servidores públicos también está regulado en el artículo 228 de la Constitución por medio de un concurso de méritos y oposición, que debe estar señalado en la ley. Se establecen además normas específicas e instituciones encargadas de regular los recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público. La Ley Orgánica del Servicio Público regula el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Se dispone que las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

Sobre el servicio público, Rodríguez Arana (2005, p. 376) señala que no existe un concepto estático y unilateral, sin embargo, se puede entender que el servicio público comprende las actividades estatales brindadas a favor de la ciudadanía, que en principio se enmarcan en un contexto de exclusividad, titularidad y gestión. Para Bautista "el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado" (2010, p. 426).

En el análisis que realizan Monesterolo y Rosero (2023) sobre el sector público, afirman que dicho sector lo constituyen las entidades descritas en el artículo 225 de la Constitución, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), y el artículo 315 de la Constitución, en la que se incluyen las empresas públicas. Bajo estos presupuestos, Monesterolo y Rosero (2023), citando a Boyer (2019), consideran que la función pública equivale a “organización (dimensión orgánica) a funciones, facultades, competencias o actividades (dimensión funcional) y a personas al servicio de dicha organización (dimensión personal)”. Es decir que, la función pública constituye todo un sistema de relaciones jerárquicas, coordinaciones institucionales y departamentales, con competencias específicas al servicio de los administrados.

Ahora bien, establecidas las definiciones de ética, función pública, administración pública y servicio público, es necesario señalar su relación, importancia y efectos. Para Ausín (2015, p. 33) la ética pública es “relativa a los asuntos del gobierno y de las administraciones”, esto involucra el manejo adecuado de los recursos, el recto proceder y el buen servicio al administrado en el marco de las competencias asignadas. No debemos olvidar que el funcionario público tiene un privilegio como agente estatal y es el llamado a proteger el bien público (*res pública*), y para ello recibe un sueldo con parte del erario nacional. Es por esto que existe gran importancia del ejercicio de la ética en todo aspecto de la administración pública.

Sobre la última afirmación, Monesterolo y Rosero (2023, p. 1), citando a Guerrero (2019), dicen que la “administración pública es concebida bajo la premisa del desequilibrio a su favor”, ya que desde allí se construyen las normas a su favor y son esas normas las que regulan las relaciones entre los ciudadanos y las personas jurídicas de derecho privado.

Tanta relevancia tiene la ética en la administración pública, que la Constitución establece, en su artículo 231, la obligación de

las servidoras y servidores públicos de presentar una declaración patrimonial jurada que incluye activos y pasivos y, además, la autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias en caso de ser necesario. También se establece la prohibición de contratar a personas como servidores públicos en caso de conflicto de intereses (Art. 232 CRE). Los servidores públicos están sometidos a responsabilidades civiles, administrativas e incluso penales en caso de cometer delitos en contra de la administración pública. Tan serios son los delitos en contra de la administración pública que la Constitución y el Código Integral Penal establecen la imprescriptibilidad de dichos delitos (Art. 233).

Como se puede apreciar, la ética en la administración pública no solo es un requisito indispensable para el adecuado funcionamiento de cualquier institución gubernamental, sino que sirve para consolidar la confianza del administrado en dicha entidad. Para Ausín Díez (2015, p. 37), “la confianza entre individuos deviene en confianza entre extraños y confianza en el conjunto de las instituciones sociales. Sin esta interacción, la confianza decae y se manifiestan serios problemas sociales” (p. 37).

Es menester indicar que las conductas corruptas dentro de la administración pública menoscaban la confianza en las instituciones de la administración y deterioran los valores democráticos pero, en concreto, también vulneran el ejercicio de derechos ciudadanos. Valle y Escudero (2020) consideran que los modelos de Estado, administración pública, y el ejercicio de derechos están vinculados y, por ello, es fundamental tomar en cuenta las particularidades de cara a las transformaciones jurídicas de las instituciones parte de la administración, tal es el caso de un Estado plurinacional e intercultural. Para comprender la dimensión de dicha afirmación, en el siguiente acápite se desarrolla la temática de forma amplia.

3. INCIDENCIA DE CONDUCTAS CORRUPTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El 10 de septiembre de 2018, ONU Noticias publicó en su portal que más de 2,6 billones de dólares al año le cuesta al mundo la corrupción. Ese valor es el que dejan de percibir los Estados por los actos de corrupción que se desarrollan en los diversos niveles del servicio público y que, además, está presente no solo en países en vías de desarrollo sino también en países del norte global. El valor que se pierde por corrupción corresponde al 5% del producto interno bruto mundial. Según el Banco Mundial, las empresas y las personas pagan más de un billón en sobornos cada año (ONU, 2018).

Las conductas corruptas menoscaban la confianza de los administrados en los gobiernos, muestran la deficiencia e ineficiencia de las instituciones públicas, vulneran el ejercicio de derechos y perjudican el erario nacional y la inversión en temas sociales. Las conductas corruptas no solo deben estar identificadas con el enriquecimiento ilícito o el uso indebido del patrimonio público, sino que involucran una gran gama de acciones que pueden ir desde el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, el prevaricato, hasta la omisión de competencias y obligaciones legales. En ese sentido, no cabe hacer una enumeración taxativa, pero sí podemos identificar que todas estas acciones tienen como denominador común, la “conducta deshonesta del actor público” (Bautista, 2010, p. 415).

Irma Jara (2023, p.24) señala que hay una creciente desconfianza en las instituciones públicas en América Latina, en el caso de Ecuador, los niveles de confianza son: “gobierno 10%, poder judicial 18%, legislativo 13%, electoral 16%, partidos políticos 9%, policía 34%” mientras el nivel de satisfacción por la democracia apenas llegó al 10%.

Bautista (2010), citando a Laporta (1997), menciona que, en último término, la corrupción tiene su origen en el individuo que toma la decisión de realizar una acción deshonesta y que por eso es tan complejo realizar un control óptimo en contra de la corrupción. Los efectos de la corrupción van más allá del prestigio institucional y de la falta de confianza de los administrados, entre otros, tenemos:

- Clientelismo político
- Obstaculización de la justicia
- Incumplimiento en los programas de gobierno
- Ineficiencia en la prestación de servicios
- Merma o falta de obra pública
- Desvío o derroche de fondos destinados a escuelas, hospitales, servicios públicos en general, lo cual, incide en el goce de derechos humanos de la ciudadanía (Bautista, 2010).

Este panorama de hechos corruptos termina por agravar más aún la situación de los pobres y vulnerables, que también quedan excluidos en el acceso a derechos y, por otra parte, está la impunidad de quienes pueden corromper la justicia. Frente a estas conductas, se propone el control de las conductas corruptas mediante la ética pública.

De lo anteriormente dicho, se debe analizar que la conducta de una persona, se verá afectada por su desarrollo moral individual (Monroe, 2003). Así, cuando el nivel cognitivo y lógico de dos servidores públicos sea el mismo, su respuesta a una determinada situación puede diferir como consecuencia de la forma en la que priorizan valores e interpretan los principios que les rigen moralmente (Villoria, 2007).

Cada institución pública tiene una escala de valores que depende, entre otras cosas, de la línea del gobierno de turno y las instrucciones de dirección y coordinación que estos les brinden

a los superiores jerárquicos, y que, a su vez, estos ordenen a sus subalternos.

En este orden de ideas, los empleados públicos construyen su conducta “observando a otros en el mismo papel, escuchando historias, siguiendo instrucciones y reglas, y decodificando lo que entienden que los otros esperan de ellos” (Villoria, 2007, p. 127). No obstante, se debe tomar en cuenta que las historias y reglas de conducta evolucionan y su interpretación es ambigua, toda vez que, las situaciones nacen de hechos confusos a los que hay que darles sentido.

A modo de ejemplo de lo señalado, entre los años 2008 y 2009 se promulgó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Ediciones Legales, 2008) y su Reglamento (Ediciones Legales, 2009), dentro de las cuales se encuentran los parámetros técnicos para adjudicar un contrato a un oferente, según el tipo de contratación que se realice. Cabe señalar que en ninguna de las referidas normas se encuentra la promoción de buenas prácticas corporativas como requisito para la adjudicación de un contrato.

Sin embargo, debido a la evolución de los valores éticos y morales de la sociedad, se ha visto la necesidad de crear normas que obliguen a las empresas privadas a mantener buenas prácticas corporativas y, a las instituciones públicas, a su vez, promover la contratación con dichas empresas.

En esta línea, los dilemas éticos se generan no solo por los cambios generacionales en los principios y valores, sino que también los servidores públicos se enfrentan a disyuntivas entre lo eficaz y lo ético.

Al respecto, es menester señalar que, debido a que el principal objetivo de la administración pública es servir a los ciudadanos de una manera eficaz, se suele anteponer a lo eficaz por encima de lo ético, sin considerar que no siempre lo ético es sinónimo de eficacia, más aún cuando, como se ha señalado en líneas anteriores, lo que para un grupo puede ser visto como ético y eficaz,

para otros puede ser eficaz, mas no ético, verbigracia: dirigir los términos de referencia y estudios previos a un determinado oferente, por cuanto se considera que el servicio que prestará determinada empresa será el más eficaz para la institución.

Cabe resaltar que, si bien el caso en análisis no se refiere a situaciones que pudieren incurrir en delitos en contra de la administración pública tales como: cohecho o concusión, sino que, por el contrario, se busca la eficacia para el sector público. Este hecho, ha menguado la aplicación de los principios rectores de la contratación pública, tales como trato justo, equidad y oportunidad, por asegurar la eficacia en la administración pública.

Otro tipo de conflicto es el ético-organizativo, el cual se produce cuando una unidad administrativa que forma parte de una entidad pública, por priorizar sus objetivos y cumplimiento de resultados, atenta contra los intereses de la institución (Villoria, 2007).

Puede ocurrir que una unidad administrativa no asuma la resolución de un determinado asunto aún, siendo competente, pues no permitiría el cumplimiento de sus objetivos de una manera rápida, lo cual se vería cuantificado a la baja, en el Sistema de Gestión por Resultados, GPR. De tal forma que, competencias conflictivas tienden a ser derivadas a otras unidades o que los asuntos pasen de unidad en unidad sin que nadie se haga cargo.

Otro de los conflictos éticos más comunes en la administración pública son los relacionados con la cultura de compañerismo entre servidores públicos. Así, el artículo 422 del Código Orgánico Integral Penal (Ediciones Legales, 2014), establece la obligación de los servidores públicos de denunciar la comisión de un delito contra la eficiencia de la administración pública.

No obstante, suele ocurrir que los servidores públicos incurran en actos antiéticos. Ejemplo de lo mencionado, es la acción de Habeas Data Nro. 17574202200177, interpuesta por la señora IFV –quien formaba parte del programa de víctimas y testigos de la Fiscalía, cuya información bajo ningún concepto podía ser

revisada por ningún funcionario de Cancillería, sin un pedido expreso de autoridad competente y entregada, únicamente a esa autoridad– en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, debido a que tres funcionarios de esa Cartera de Estado ingresaron al Portal de consultas de servicios MRE-MH¹⁵, a fin de obtener el registro migratorio de la señora IFV. La información migratoria, considerada como dato sensible y personal de la señora IFV fue entregada por los tres funcionarios de esa institución a su compañero de trabajo, quien utilizó la misma para demostrar, dentro de un juicio de tenencia de sus hijas, menores de edad, que la señora IFV –quien tenía la tenencia de sus hijas– no se encontraba regularmente en el país y por lo cual no podía cuidar de las menores y mantener su tenencia.

Lo narrado ocasionó que la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer y la Familia de Tumbaco Nro. 4, resuelva mediante sentencia escrita, lo siguiente:

1. Aceptar la Acción de Habeas Data interpuesta por la señora IFV;
2. Como parte del Derecho a la Reparación la parte legitimada pasiva presentarán una carta privada de disculpa a la legitimada activa, por haber accedido a su portal de datos de control migratorio sin autorización previa, sin finalidad establecida por la ley y por ello haber causado angustia en la esfera personal de la accionante;
3. El derecho a la Reparación se materializa, en favor de la accionante, al disponerse en esta resolución el pago de los

15 Sistema en el que convergen todas las opciones de interoperabilidad con la Dirección de General de Registro Civil y Ministerio del Interior, a fin de que los funcionarios de Cancillería tengan una única fuente para consultar información de los ciudadanos.

gastos de honorarios de defensora privada en la cantidad de 1.000.00 USD.

En el presente caso, los funcionarios que entregaron la información a su compañero de trabajo, por un “acto de amistad”, sin considerar, no solo el incumplimiento legal, sino la falta de ética de sus actos, mantienen una denuncia en Fiscalía por violación a la intimidad interpuesta por la señora IFV, que, a la presente fecha, se encuentra en investigación previa. Adicionalmente, se impusieron las sanciones administrativas correspondientes.

El presente caso acarreó consecuencias jurídicas para todos los involucrados, quienes, por la fidelidad a su amigo y compañero de trabajo, no actuaron éticamente con la institución en la que han trabajado durante varios años.

4. CONTROL DE LA ÉTICA EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

La ética pública comprende ese conjunto de “pautas, principios o valores” que deben tener los servidores públicos y que propenden a una cultura administrativa eficiente, dirigida a satisfacer las necesidades de los administrados (García, 2001). La ética pública no corresponde a dogmas religiosos, sino que está relacionada a las disciplinas de la ética y filosofía, con el fin de mantener y rescatar principios de espíritu de servicio público, el interés general y bien común.

Es por ello, que la inobservancia de la ética en el servicio público constituye una ruptura de la convivencia entre los administrados y los administradores públicos y genera conflictos sociales. De hecho, en el caso ecuatoriano, según Irma Jara (2023), en el año 2020 el 72% de los ecuatorianos percibían que la corrupción se incrementó en el último año, pero lo más grave es que el 44%

de los ecuatorianos tolera la corrupción siempre y cuando solucione los problemas del país.

En relación a lo antes citado, González Pérez en su texto “La ética en la Administración Pública” determina que “la quiebra de la ética como guía de las conductas y actuaciones humanas ha originado una grave decadencia moral en que se ven inmersas las sociedades occidentales actuales” (2000, p. 171). En consecuencia, existe una crisis de valores que ha permitido el anquilosamiento y la naturalización de una (a) moralidad tradicional.

El proceso de desarrollo, asimilación y aplicación de la ética pública comienza cuando el servidor público aprende a identificar y diferenciar las situaciones nocivas y deshonestas para él y su institución, pero especialmente para los administrados. Su razonamiento debe superar el simple beneficio personal, y girar en torno al bienestar común y el buen servicio. Bautista (2010, p. 421) menciona que la asimilación de la ética comprende el siguiente proceso:

- Reflexión y deliberación
- Adquirir conciencia
- Distinguir entre lo conveniente y lo nocivo
- Adoptar principios positivos o convenientes
- Asumir deberes de manera voluntaria; y,
- Actuar de manera íntegra y responsable.

Es fundamental señalar que no todas las conductas deshonestas o no éticas, tal como, retardar la prestación de un servicio de manera injustificada, conflictos de interés en contratos con el Estado, solicitar dádivas a cambio a privilegios en razón de sus funciones, entre otros, están tipificadas como faltas administrativas en la LOSEP o su reglamento y que, precisamente, la conducta ética del servidor va más allá de la amenaza de la ley para su cumplimiento. Es decir, que el servidor tiene una conducta ética

no por el miedo de cometer un delito o una falta administrativa sino porque él está convencido de que su accionar es el adecuado y correcto para determinada situación. Una virtud que sin duda permite a un individuo evitar un acto deshonesto es la “templanza”, considerada como aquella que procura “el dominio de la voluntad sobre los instintos y mantiene los deseos en los límites de la honestidad” (Ética y política, s/f, p. 195).

Por todo lo mencionado, es imprescindible indicar que la ética del servidor público no solo es beneficiosa para la administración pública, sino para la sociedad en general. De hecho, Bautista (2010, p. 418) señala que: “ningún gobierno podrá operar de manera óptima si antes no educa en la honradez a los miembros que la integran”.

En el caso de Ecuador, podemos observar que disposiciones relativas a la ética del servicio público a nivel normativo están integradas tanto por el nivel constitucional como infraconstitucional. La Constitución de la República establece en el artículo 3, numeral 4, como uno de los deberes primordiales del Estado el de “garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico”. Adicionalmente, el artículo 83, número 12, dice que es responsabilidad de las ecuatorianas y ecuatorianos “ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética”.

El Código Orgánico Administrativo (2017, art. 21) señala que en “las administraciones públicas se promoverá la misión de servicio, probidad, honradez, integridad, imparcialidad, buena fe, confianza mutua, solidaridad, transparencia”, en el marco de una adecuada dedicación al trabajo, observando altos estándares profesionales, el respeto a las personas, la diligencia y la primacía del interés general, sobre el particular. El artículo. 21, inc. 1 del mismo cuerpo legal, sobre el principio de ética y probidad, manifiesta que “los servidores públicos, así como las personas que se relacionan con las administraciones públicas, actuarán con rectitud, lealtad y honestidad”.

En la legislación infraconstitucional también encontramos postulados relativos a la ética en el servicio público. El “Plan de Desarrollo 2021-2025”, en su objetivo número 15 “fomentar la ética pública, la transparencia, y la lucha contra la corrupción” (RO 544, 2021), establece que cada organismo que forma parte de la función pública debe contar con su correspondiente Código de Ética, a saber tenemos: el Código de Conducta Ética de la Contraloría General del Estado, Código de Ética Instituto Ecuatoriano de Normalización, Código de Conducta Ética del Ministerio de Economía y Finanzas, Código de Ética de la Vicepresidencia de la República del Ecuador, entre otros.

Como se puede observar, la legislación con relación a la ética en el servicio público ecuatoriano es abundante, sin embargo, se observa que la corrupción no ha disminuido y, por el contrario, ha ganado más espacio dentro de la administración pública, en todos sus niveles. Es por ello, que Bautista (2010) propone el fomento de valores como la integridad, la eficacia, la eficiencia y, adicionalmente, recomienda que los gobiernos fortalezcan los organismos de control de los poderes públicos, la independencia institucional y la tecnificación de los procesos. Se debe también garantizar la independencia de los medios de comunicación y la libertad de prensa. Finalmente, es indispensable activar el rol de la sociedad civil como veedora de procesos de deliberación, control de presupuestos, activismo judicial y otros que permitan evitar la corrupción a nivel local y nacional.

La inobservancia de normas éticas, de controles y rendiciones de cuenta en el servicio público provocan las conductas deshonestas en el servicio público, es por eso que, el tratamiento contra la corrupción no puede constituirse en una conducta aislada, sino en un conjunto de políticas públicas en todos los niveles y espacios posibles.

5. SOLUCIONES PRÁCTICAS A LA PROBLEMÁTICA DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Toda institución pública tiene distintos mecanismos de control de la ética pública que se ven reflejados en códigos de ética, comités de ética, sanciones disciplinarias, entre otras. Su eficacia dependerá de la rigurosidad con que cada Cartera de Estado emplee los mecanismos disuasivos para frenar los actos antiéticos de su institución. Desde la experiencia administrativa, en el presente trabajo se analizarán tres acercamientos a soluciones prácticas a los problemas éticos de la administración pública ecuatoriana:

- Educación ética del servidor público.
- A mayor nivel del cargo, mayor el nivel de transparencia.
- Código de ética elaborado en consenso con los funcionarios.

5.1. Educación ética del servidor público

La importancia de la educación y de la formación en la prevención resulta imprescindible, pues si el funcionario no ha interiorizado los principios éticos que aplicará en su diario vivir, actúa por propio convencimiento y no como consecuencia al temor de una sanción administrativa (Mexía, 1996), no habrá mecanismo empleado por el Estado que merme los actos de corrupción.

En este sentido, los funcionarios públicos deben acostumbrarse a condiciones en que la ética sea su diario vivir, lo que implica alcanzar la habilidad permanente de adoptar los medios más adecuados para vivir y trabajar de una forma ética, resguardando el respeto a los derechos humanos y no actuando ni incentivando en actos de acoso laboral, o eludiendo prácticas contra la corrupción, entre otras (Cortina, 2009).

La finalidad de la autoeducación es que el servidor público esté tan imbuido de principios éticos que pueda rechazar, tajantemente, cualquier propuesta de corrupción, sin miramientos a presiones externas de ninguna índole. Para Mora (2020, p. 128), las personas que trabajan en la administración pública “cumplen con tareas relevantes, que pueden generar un impacto permanente en la vida de los ciudadanos”, así sus actuaciones no deben transgredir los intereses comunes. Mora (2020) considera que la ética pública relaciona un compromiso del servidor público para actuar en el marco de ciertos valores que permiten materializar derechos ciudadanos y mejorar la legitimidad institucional.

Brevemente y solo a manera de ejemplos de prácticas exitosas sobre la interiorización de la ética en el servidor público tenemos países como Noruega y Finlandia. En el primer caso, la ética es transversal a todo tipo de actuación de un funcionario público, no solo a nivel nacional sino incluso a nivel internacional y hasta en temas de inversiones. Las empresas noruegas y su gobierno no invierte en actividades involucradas con la industria de las armas, tabaco, carbón y menos aún con aquellas involucradas en actos de corrupción. En el segundo caso, Finlandia tiene leyes y códigos de conducta que han logrado un alto nivel de ética en sus funcionarios. Países como Holanda y Japón han logrado que sus funcionarios públicos interioricen la ética en su ejercicio diario (Bautista, 2011).

5.2. A mayor nivel del cargo, mayor el nivel de transparencia

La educación ética no solo puede enfocarse en los subalternos, a quienes, de manera general, son a los que en mayor medida se imparten los cursos de ética pública. La educación ética debe tener un énfasis especial en los niveles jerárquicos de una institución, puesto que son estos quienes guían a los subalternos y

de quienes se esperan las instrucciones para realizar las labores encomendadas (Villoría, 2007).

Es así como es imprescindible que los servidores de nivel jerárquico superior sean los primeros en incentivar, con su ejemplo, la prosecución de conductas éticas; e igualmente sean los primeros en negarse en incurrir en acciones antiéticas y mucho menos en siquiera proponer a sus subalternos el realizar estas conductas.

En tal sentido, el nivel jerárquico superior debe ser el más transparente en sus asuntos personales y laborales, y bajo ningún concepto aprovecharse de su puesto para sacar alguna ventaja del mismo; sino que, por el contrario, crear un entorno ético para él y sus subordinados. Irma Jara indica (2023, p. 28) que: “la transparencia, la rendición de cuentas y la participación son imposibles sin acceso a la información para las partes”. En ese sentido, Jara recomienda una agenda para la gobernanza colaborativa en el servicio público, con una agenda integrada que muestre el camino y los mecanismos para lograr metas concretas en beneficio de la ciudadanía (2023).

Un autor que va más allá de los controles tradicionales y que propone el uso de la tecnología para evitar las conductas corruptas es Ernesto Anzieta (2023), él propone el uso de la herramienta del *Blockchain*, la cual provee de una identidad digital a los individuos y permite la verificación de conductas fraudulentas asociadas a dicha identidad. Sin duda es un control más objetivo, técnico, y global. Las limitaciones para aplicar dicha tecnología son de carácter institucional, legal y tecnológicas, ya que en el Ecuador aún no tenemos ni la legislación, ni la cultura, ni límites claros que intermedien entre el derecho a la privacidad y la búsqueda de la transparencia pública.

5.3. Código de ética elaborado en consenso con los funcionarios

Controlar a una sociedad que, según Weber (1979) tiene politeísmo axiológico, es extremadamente complicado, por lo que todo método de control debe propender a que los razonamientos de juicio de los funcionarios públicos sean consistentes y estables.

La incorporación de normativa tal como códigos de ética en la administración pública pueden ayudar a resolver el problema, sin embargo, al ser una imposición de valores creados, sistematizados y jerarquizados según la moral y ética de un grupo de personas, no siempre es acogido como propio por los funcionarios y no va más allá de un deber ser, que no se encuentra internalizado en el actuar del servidor (Gortner, 1994).

En tal sentido, el control de la ética pública no se refleja en un Código de Ética en el que una enumeración de valores y una definición proveniente de un diccionario de la lengua española ayude a resolver las dudas de los funcionarios públicos, más aún cuando dichos valores, son los que un grupo de personas consideran importantes, o no. De tal forma que, la construcción de un Código de ética debe provenir de un consenso participativo y deliberativo, entre servidores públicos, no de sus valores como tal, sino de lo que es rechazable para todos; es decir que, el valor a ser considerado *per se* no es la honradez, cuyo concepto es amplio y, por lo tanto, ambiguo, sino que el hecho rechazado sea el tomar dinero, bienes o especies de forma ilegítima e ilegal del erario del Estado o de los administrados.

Al respecto, Scalón (2003) señala: “sería correcto universalmente aquello que podría justificarse ante los demás sobre bases que ellos, se estuviesen adecuadamente motivados, no podrían rechazar razonablemente, e incorrecto precisamente lo contrario, aquello que no podríamos justificar ante otros”.

En esta línea, se debe considerar que del incumplimiento del Código de ética devienen sanciones administrativas que requieren personal que, a su vez, tendrá su propia escala de valores y principios, de quienes, por lo menos se espera que, entre estos, sea homogéneo. Sin embargo, la normativa no específica de manera clara y concisa en qué casos se debe aplicar una falta leve o una falta grave, y es menos clara al señalar cuándo se debe imponer una amonestación verbal, escrita o multa pecuniaria. Por lo que, la graduación y proporcionalidad de la falta queda al leal saber y entender del funcionario público encargado de régimen disciplinario de una institución pública, quien en más de una ocasión se ve presionado por elementos externos; así como, como sus diversas creencias sobre justicia social, castigo y culpa (Hood, 1998).

Por su parte, los reglamentos internos adolecen de la misma falencia que la normativa superior, lo cual recae en que la graduación y proporcionalidad de la falta queda al leal saber y entender del funcionario público encargado de régimen disciplinario de una institución pública, quien en más de una ocasión se ve presionado por elementos externos; así como, como sus diversas creencias sobre justicia social, castigo y culpa (Hood, 1998).

6. CONCLUSIONES

La ética, la administración pública y una buena gestión administrativa están ligadas de forma cercana. La falta de ética pública repercute en el mal funcionamiento de la administración y corroe los pilares de la democracia y la confianza institucional.

La administración pública está bajo el escrutinio ciudadano y sus actuaciones son revisadas constantemente no solo por los administrados sino por la opinión pública, y en ese sentido, la ética

pública debe consolidarse en cada uno de los servidores, ya que sus actuaciones repercuten directamente en el ejercicio de derechos, la legitimidad de sus actuaciones, y la imagen institucional.

La normativa ecuatoriana sobre la ética pública es abundante y concreta, sin embargo, de ello, no existe una política pública o una gobernanza institucional dirigida a un conjunto completo de programas que abarquen la lucha contra la corrupción desde varios espacios. Es decir que, los esfuerzos son aislados y muchas de las veces quedan en lo normativo, sin siquiera aterrizarlos en códigos de ética institucionales y mucho menos en la inclusión de buenas prácticas.

Existen propuestas para la lucha contra la corrupción que pasan desde la implementación de más controles hasta el uso de la tecnología, pero si no se cambia la cultura o la naturalización de la corrupción en la administración para resolver problemas ciudadanos, poco se podrá hacer contra este flagelo.

El rol del Estado en la protección de derechos ciudadanos debe considerar acciones que fomenten los valores ciudadanos, las condiciones de vida con dignidad y el respeto ciudadano, en especial, de quienes forman parte del servicio público.

BIBLIOGRAFÍA

- Anzieta, E. (2023). Administración pública y nuevas tecnologías: El Blockchain en la lucha contra la corrupción. en E. Guerrero (Ed). *Administración pública en el Ecuador. ¿Dónde estamos? ¿Tenemos una agenda?* (pp. 67-99). Biblioteca jurídica Edi Puce.
- Ausín, D. (2015). Ética pública para generar confianza. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (9), (pp. 30-38). https://digital.csic.es/bitstream/10261/188460/1/Etica_publica_generar_confianza_AUSIN_Txetxu.pdf
- Bautista, O. (2007). *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. Universidad Complutense de Madrid.
- Bautista, O. D. (2010). El control de conductas corruptas mediante el fortalecimiento de valores éticos. En L. Peña, y T. y. Ausia, *Ética y servicio público* (pps. 413-432). Plaza y Valdés.
- Bellow, G., y Minow, M. (eds.) (1996): *Law Stories*, University of Michigan Press.
- Cortina, A. (2009). Ética de la Empresa: No sólo Responsabilidad Social. *Revista Portuguesa de Filosofía*.
- Ética y política (s/f). La templanza. <https://www.eticaepolitica.net/corsodimorale/Especial07.pdf>
- García, P. (2001). La ética pública. Perspectivas actuales. *Revista de estudios políticos -Nueva época*, 114.
- González Pérez, J. (2000). *La ética en la administración pública*. Ed. Civitas.
- Hood, C. (1998): *The Art of the State*, Oxford University Press.
- Jara, I. (2023). Administración pública en el Ecuador. ¿Dónde estamos? ¿Tenemos una agenda?, en: *Administración pública en el Ecuador. ¿Dónde estamos? ¿Tenemos una agenda?*, Efrén Guerrero (Ed.). Biblioteca jurídica Edi Puce. Quito. P.15-35.
- ONU Noticias (2018), ver en: <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292>

- Monesterolo, G. y Rosero, M. (2023). Sistema regulatorio general de servidores públicos. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Mora, N. (2020). Ética, sociedad, y administración pública. Desafíos hacia la consolidación del bienestar colectivo, en: *La Administración pública: un enfoque desde la teoría del Estado y los derechos humanos*, Alex Valle (Coord.). IAEN. p.125-144
- Monroe, K. (2003): "How Identity and Perspective Constrain Moral Choice", *International Political Science Review*, vol. 24.
- Paredes, E. y Velasco, M (2014). Ética. Universidad de Pamplona. Programas de Estudios a Distancia.
- Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025. Registro Oficial Suplemento 544 de 23-sep.-2021.
- Rodríguez Arana, J. (2005). Servicio público y derecho comunitario europeo. *Revista catalana de dret públic*, 31, 375-398.
- Significados (2023). "Qué es la Ética". En: *Significados.com*. <https://www.significados.com/etica/>
- Scanlon, T. M. (2003): Lo que nos debemos unos a otros, Paidós
- Tenesaca, A., Plaza, J., Cañarte, L. (2021) . La administración pública y el manejo de la pandemia por coronavirus en Ecuador. Universidad Estatal del Sur de Manabí: <file:///D:/Downloads/Dialnet-LaAdministracionPublicaYElManejoDeLaPandemia-PorCor-7926883.pdf>
- Valle, A. y Escudero. J. (2020). El Estado y la Administración Pública, en: *La Administración pública: un enfoque desde la teoría del Estado y los derechos humanos*, Alex Valle (Coord.). IAEN. p.125-144
- Villoria, M. (2007). Ética postconvencional e instituciones en el servicio público.
- Weber, M. (1921). *Qué es la Burocracia*. https://ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf
- Weber, M. (1979): *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mexía, P. G. (1996). La ética en la administración pública. *Revista Española de Derecho Constitucional*.

Normativa

Constitución de la República del Ecuador de 2008 (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, 2da Ed. CEP).

Código Orgánico Administrativo- COA- (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017, 2da Ed. CEP).

Ley Orgánica del Servicio Público -LOSEP- (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010, 2da Ed. CEP).

Código Orgánico Integral Penal (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014, 2da Ed. CEP).

Decreto Ejecutivo (Presidencia de la República del Ecuador, Séptimo Suplemento del Registro Oficial No.459, 2021).

Implementación de la inteligencia artificial en la administración de justicia

Vanessa Guanoluisa Díaz
José Paredes Sandoval

1. INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se aborda una breve discusión en torno a qué debe entenderse por inteligencia artificial. A breves rasgos, la inteligencia artificial es un sistema informático que agrupa y clasifica en una base de datos la información que se le incorpora. En la actualidad, la inteligencia artificial ha generado muchísimo interés y su utilización se ha popularizado.

De igual manera, se revisa cuál es el impacto de utilizar la inteligencia artificial en el Derecho, en qué aspectos puede utilizarse y qué discusiones se han generado en torno al uso de esta tecnología. El uso de la inteligencia artificial para los operadores jurídicos, puede ser de gran utilidad y permite aumentar la calidad de respuesta de las necesidades sociales, así como agrupar en un sistema la diversa jurisprudencia, conceptos jurídicos y cualquier otra información doctrinaria relevante para obtener respuestas precisas a las distintas interrogantes jurídicas que puedan surgir.

Por otra parte, se identifica qué ventajas y desventajas existen en torno a la utilización del uso de la inteligencia artificial, lo cual sirve como nexo para desarrollar que este sistema informático pueda implementarse en los órganos judiciales. La implementación de esta tecnología puede realizarse a través de una política pública, la cual persigue promover el uso de la inteligencia artificial en el sistema informático de la función judicial y establezca una serie de regulaciones para garantizar su uso.

La metodología de investigación que se utiliza es cualitativa, puesto que identifica los diversos conceptos en torno a la inteligencia artificial, su uso en el derecho e información general respecto a las políticas públicas. Además, el ámbito de la investigación busca proponer una posible aplicación del uso de la inteligencia artificial en el mundo del Derecho, debido a que el uso de esta tecnología se ha popularizado en las diversas ramas del conocimiento y en las actividades diarias de las personas.

2. CONCEPTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

En la literatura actual no hay un concepto único de inteligencia artificial. Sin embargo, de algo que se tiene una certeza es de que la inteligencia artificial está programada para llevar a cabo determinadas funciones, órdenes o acciones como si fueran hechas por un propio ser humano.

El término inteligencia, según García: “es aquella que muestra la capacidad de adaptarse de diferentes maneras a una determinada situación, problema o entorno [...] cuanto mayor sea el conjunto de formas potenciales de adaptación, mayor será la muestra de inteligencia” (2022, p.20). Por otra parte, se entiende por artificial todo aquello que es el resultado de la creación humana y que tiene como fin imitar aquello que es real.

En este sentido, la inteligencia artificial busca parecerse a la inteligencia humana, cuyo componente son los algoritmos y su vasto almacenamiento de información, su función es resolver aquellos problemas que surgen de la necesidad humana, por medio de una respuesta o la realización de una conducta específica.

Para Nieva (2020) establece el componente clave y la posición dominante de la inteligencia artificial y en su libro afirma que:

La palabra clave en inteligencia artificial es “algoritmo”, que sería el esquema ejecutivo de la máquina almacenando todas las opciones de decisión en función de los datos que se vayan conociendo. Suelen representarse en los llamados diagramas de flujo, que son la descripción básica de ese esquema (p. 22).

La inteligencia artificial, a diferencia del ser humano, puede abarcar grandes cantidades de información sin necesidad de atravesar por un proceso de aprendizaje. Además, esta tecnología

carece de emociones, sentimientos y conciencia; sus respuestas y elecciones son programadas.

La inteligencia artificial tiene un impacto, según Rouhiainen, “en áreas como la salud, el bienestar, la educación, el trabajo y las relaciones interpersonales” (2018, p.18). Su implementación permite la búsqueda de información de manera ordenada, cronológica y masiva; la realización de conductas con mayor rapidez y la simplificación del trabajo.

Según Zúñiga Segura (2022), la inteligencia artificial se clasifica en cinco tipos: a) aprendizaje automático o *machine learning*, que genera un algoritmo que aprende a partir de los datos que se incorpora a su base y al recibir nuevos datos, genera predicciones al aprender los patrones incorporados; b) aprendizaje profundo o *deep learning*, que es una especie de aprendizaje automático en el que se crean redes artificiales (neuronas) que están orientadas a conectar datos y patrones para otorgar respuestas más óptimas; c) procesamiento de lenguaje natural, cuya finalidad es que las computadoras y otros dispositivos electrónicos puedan procesar el lenguaje humano, lo cual tiene por finalidad generar datos que combinan modelos de aprendizaje automático y profundo, estadística y lingüística computacional; d) visión por computadora, que consiste en un tipo de inteligencia artificial cuya finalidad es generar respuestas a partir del reconocimiento de datos en imágenes o videos;) robótica, que es un área interdisciplinaria entre la ingeniería y las ciencias de la computación para diseñar y programar máquinas con inteligencia artificial, es decir, robots que incorporan alguna forma o sistema de aprendizaje automático.

Para concluir la presente discusión, la inteligencia artificial abarca grandes cantidades de información, reconoce patrones, genera respuestas inmediatas y provee de soluciones efectivas. La inteligencia artificial es una herramienta aplicable a varias áreas y disciplinas del conocimiento, sin embargo, pese a imitar a la inteligencia humana, esta tiene la posibilidad de trabajar

ininterrumpidamente y no atraviesa por un proceso de aprendizaje tan largo y carece de emociones.

3. UTILIDAD DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La inteligencia artificial es un sistema informático que podría mejorar la organización y recolección de datos en la administración de justicia. Sistemas de inteligencia artificial como *machine learning* permitiría a los órganos judiciales establecer una base de datos más coral, organizada y que arroje respuestas (predicciones) que acorten tiempos para resolver los conflictos entre los particulares.

Para Martínez Bahena (2013), la inteligencia artificial se puede aplicar en el derecho al desarrollarse en un sistema basado en datos cuya finalidad es agrupar la información, generar patrones lógicos para atender una pregunta específica y permitir la interacción del sistema con el usuario a través de interrogantes. El sistema al que se hace alusión se conoce como “sistemas jurídicos expertos”, los cuales son, en palabras de Martínez Bahena, “un sistema computacional que puede plantear posibles soluciones a determinados asuntos jurídicos aplicando el conocimiento experto en la materia, así como explicar sus razonamientos” (2013, p. 833).

La implementación de la inteligencia artificial en el quehacer jurídico no es nueva, investigadores como Enrique Cáceres (2006) explican que los sistemas informáticos pueden servir como auxiliares al sistema de justicia, en el sentido que pueden agrupar, clasificar y ordenar grandes cantidades de información para resolver problemas jurídicos a fin de construir razonamientos lógicos que inciden en los procesos judiciales. Por otra parte, Méndez y Sánchez (2023) también retoman el debate y explican que la implementación de la inteligencia artificial en el mundo jurídico

ha ido desarrollándose de forma vertiginosa, por lo cual los despachos de abogados empiezan a utilizar sistemas informáticos con inteligencia artificial para ahorrar tiempo y permitir que los profesionales enfoquen su atención en otras actividades más intelectuales y creativas.

La creación de aplicaciones para la búsqueda de sentencias, normas y jurisprudencias toman mayor popularidad, lo cual busca generar un mayor desempeño dentro de las funciones de abogados, jueces y demás operadores del derecho. La incorporación de las herramientas informático-jurídicas también pueden implementarse en el sector público, especialmente en las instituciones públicas que se encargan de la administración de justicia.

En este sentido, la implementación de herramientas para recopilar información de carácter jurídico contribuiría a generar bases de datos para desarrollar sentencias con mayor contenido, agrupar la jurisprudencia y organizar en tiempo y espacio las resoluciones judiciales. Si los órganos jurisdiccionales se apoyan en el uso de sistemas basados en inteligencia artificial podría evitar ciertos yerros en las decisiones judiciales, lo cual, a nuestro criterio, eliminaría el manejo inadecuado de normas y prevendría el agotamiento de recursos económicos y humanos para evitar procesos largos, con sus correspondientes impugnaciones.

Del mismo modo, según la doctrina “la información que crece explosivamente requiere ser organizada y seleccionada, a ello se orientan las tecnologías de la información, a tratar de imponer un orden en el caos de la información, en el caso de la información jurídica documental” (Aguilera, 2007, p. 30).

La evolución del derecho abarca una gran cantidad de información, la misma que debe ser ordenada para garantizar una debida uniformidad dentro del sistema jurídico. De acuerdo con Aguilera:

La adquisición de un modo supuestamente homogéneo de procesamiento de ciertos insumos cognitivos (información

específica) que los capacita para la lectura jurídica de la vida social, es decir, para el reconocimiento y comprensión de situaciones o contextos que requieren de su participación generalmente en términos de un intercambio comunicativo con los miembros de la sociedad civil o con otros operadores del derecho (2007, p. 27).

Según el criterio anterior, la ejecución de una herramienta informática con aquellos insumos cognitivos de carácter jurídico lograría que las personas que forman parte del ámbito legal, así como aquellos fuera del mismo, conozcan con mayor claridad la normativa vigente, cómo se conforman las instituciones legales, qué sentencias son relevantes y cuáles son los criterios o decisiones del poder público que inciden en la vida cotidiana.

La creación de argumentos para la emisión de sentencias es un tipo de “informática jurídica decisional”, la cual consiste en utilizar una base de almacenamiento de la inteligencia artificial para relacionar con los datos proporcionados en el juicio y crear un argumento jurídico imparcial. En este sentido McGinnis y Pearce (2014), citados por Nieva (2018), mencionan que:

La inteligencia artificial hará que la labor de persuasión sea menos ardua, al poderse recopilar con mucha mayor facilidad la información disponible y los argumentos a favor y en contra de las diferentes opciones y [...] no estará condicionada por las emociones o sentimientos, sino que integrará solamente datos objetivos (p. 30).

El desarrollo de una herramienta que pueda crear argumentos neutrales de manera rápida sobre la decisión de un proceso ayudará al juzgador a la elaboración de una sentencia completa, motivada y debidamente sustentada.

Los medios de prueba presentados por los sujetos procesales también son susceptibles de ser examinados a través de la inteligencia artificial, mediante una aplicación que determine si el documento es simple, original o copia certificada, lo que contribuiría al juzgador a reflexionar mejor acerca de qué medios probatorios admitir para decidir, así como para reducir la posibilidad que las partes procesales le induzcan a error.

M. Chin (2018), citado por Nieva (2018), menciona que, si la prueba atraviesa por una IA, es simplemente documental y los documentos son previsibles, la aplicación puede ser diseñada para analizarlos con resultados verdaderamente espectaculares y que superan las posibilidades de revisión humanas en un 10 por 100 de efectividad al menos. En este sentido, los sistemas basados en inteligencia artificial pueden analizar los medios de prueba de forma rápida y eficaz, por lo que su implementación en el sistema judicial aportaría al juez y a los operadores de justicia tener razonamientos más certeros para

Los documentos físicos que sirven como medios de prueba a un juicio, pueden ser analizados por la inteligencia artificial con mayor rapidez y eficacia de lo que podría hacer un ser humano, por lo que su implementación al sistema judicial ayudaría al juzgador en el examen de admisibilidad probatoria, así como para contar con mayores insumos y criterios objetivos para valorar la prueba en una decisión judicial.

Benítez Pulido et. al. (2020) explican que los sistemas informáticos desarrollados con inteligencia artificial no tendría por finalidad reemplazar a los jueces y demás personas que conforman los órganos judiciales, puesto que una máquina no podría programar respuestas con la misma capacidad inventiva que un ser humano y menos aún construir razonamientos que se basan en emociones, en aquellas que influyen determinadas decisiones en los casos más difíciles; en definitiva, la inteligencia artificial

no viene a reemplazar al juez sino que es una herramienta que apoyaría en la organización judicial.

4. NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Las nuevas tecnologías de la IA que han generado un considerable impacto en la sociedad y que, a nuestro criterio, las más populares son: Chat GPT, Bard y GPT-4, por cuanto, son útiles para proporcionar respuestas inmediatas, sintetizar ideas y chatear.

Chat GPT es un “agente conversacional multipropósito que logra correlacionar patrones de información para responder consultas sobre la mayoría de los temas, [...] es una base de datos estática, es decir, no se retroalimenta de los usuarios de manera dinámica” (Estévez, Corvalpan y Cervini, 2023, p. 29).

Se denomina a Chat GPT como chatbot y su fin principal es responder preguntas basadas en algoritmos, es un tipo de inteligencia artificial generativa, que tiene como características las siguientes:

- No tiene información para contestar acontecimientos posteriores al año 2021, sin embargo, si se le pregunta sobre alguno de ellos, no arroja incoherencias, absurdidades o datos incorrectos, sino que se niega a responder preguntas sobre temas en los que no ha recibido entrenamiento.
- Chat GPT rechaza solicitudes de violencia o desaconseja acciones inapropiadas.
- No da opiniones ni habla de sus sentimientos cuando su interlocutor lo incita porque admite que es una máquina. (Estévez, Corvalpan y Cervini, 2023, p. 29)

Por otra parte, Google Bard es un nuevo tipo de inteligencia artificial y es denominado como un chatbot conversacional, según Thorbecke (2023) “se basa en un enorme modelo de lenguaje. Estos modelos se entrenan con grandes cantidades de datos en línea para generar respuestas convincentes a las preguntas de los usuarios”.

Bard es una herramienta que surge en febrero de 2023 y que tiene como función responder preguntas, elaborar resúmenes con la información constante en la página web y traducción de contenido.

Por otro lado, la herramienta GPT-4 es uno de los más recientes modelos de lenguaje y, según Márquez (2023), “es capaz de realizar con asombrosa precisión tareas como generación de texto en diferentes formatos y estilos, resúmenes, traducción, composición de canciones, respuestas a preguntas complejas”.

El tipo de inteligencia artificial GTP-4 se caracteriza por procesar textos e imágenes, es decir que, de los chatbots antes mencionados, el único que procesa imágenes es el GTP-4, su acceso es limitado y la única forma de usarlo de manera gratuita es usando Bing. El GTP-4 es una versión de alto nivel, una herramienta creada por Open IA y es la más reciente actualización del GTP.

Chat GPT, Bard y GPT-4 son chatbots de gran alcance y gratuitos, que han sido implementados para el procesamiento del lenguaje, cada uno de estos tipos de inteligencia artificial se han ido perfeccionando para su uso.

5. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La implementación de la inteligencia artificial en el manejo de la administración de justicia, según Fenoll (2018), tiene como ventajas y desventajas las siguientes:

Ventajas	Desventajas
Aprovecha al máximo los recursos legales y optimiza dicha información.	La inteligencia artificial está supeditada a que se incorpore nueva información a la base de datos.
Creación de argumentos y criterios motivados para la emisión de sentencias.	Deshumaniza los procesos judiciales al momento de la emisión de criterios y argumentos para la resolución por carencia de emociones.
Clasificación de las normas jurídicas reformadas y vigentes de forma cronológica organizados en torno a un sistema informático.	La implementación de la inteligencia artificial para la clasificación de documentos legales en la administración de justicia llega a tener precios muy altos que no siempre pueden ser asequibles.
La respuesta inmediata a problemas jurídicos para aquellas personas que no pueden pagar un defensor.	Reemplaza la actividad de los abogados y disminuye la demanda laboral.
Facilita el acceso a sentencias, fallos vinculantes y resoluciones de los órganos judiciales de forma ordenada y cronológica.	Las respuestas de la inteligencia artificial pueden tornarse repetitivas en torno a las diversas sentencias que consten en la base de datos.
La creación de alegatos para los abogados litigantes.	La reducción del pensamiento crítico y argumentativo de los abogados.
La imparcialidad en la toma de decisiones y la eliminación de sesgos.	Las decisiones se limitan a predicciones y determinados patrones, es decir, la inteligencia artificial no está preparada para resolver problemas jurídicos de alta complejidad.
Respuesta inmediata en la búsqueda de procesos judiciales.	La inteligencia artificial mantiene imprecisiones que pueden generar un colapso en su sistema y retrasan la búsqueda de información.

La inteligencia artificial y su implementación en el manejo de la administración de justicia trae consigo aspectos positivos que facilita a jueces, abogados, juristas y personas interesadas en el derecho, a contar con material legal de forma ordenada, cronológica y actualizada, como también erradica en gran parte la burocracia legal.

Es menester recalcar que, la inteligencia artificial pese a tener una gran influencia en el derecho y en el sistema judicial, nunca podrá superar la inteligencia humana como tampoco está preparada para resolver problemas jurídicos de alta complejidad, ya que sus funciones se limitan a algoritmos y probabilidades.

6. POLÍTICA PÚBLICA: MECANISMO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS ÓRGANOS JUDICIALES

Como punto de partida, la política pública, según Castro y Amancha, es “aquel conjunto de actividades, proyectos o guías que establece el Estado a través de su Gobierno y la administración pública con la finalidad de cumplir con los objetivos planteados por este y, a su vez, satisfacer las necesidades de la población” (2023, p. 61). En Ecuador, la Secretaría Nacional de Planificación (2022) define a la política pública como:

[...] el conjunto de acciones -de corto, mediano y largo plazo- que responde a las necesidades de la población y genera oportunidades de desarrollo o da respuesta a problemas, enmarcado en la garantía de derechos constitucionales y sobre la base de la participación, acuerdos y consensos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado (p. 6).

Gómez (2012) agrupa a las políticas públicas de la siguiente manera:

- Políticas promotoras, que consisten en aquellas cuya finalidad es promover una actuación específica del estado para resolver un problema de interés público.
- Políticas protectoras de bienes de interés público, que busca proteger ciertos derechos o bienes jurídicos a través de la intervención del estado para disminuir amenazas que menoscaben el ejercicio de los derechos.
- Políticas reguladoras de intereses, cuya finalidad es divergir los intereses en disputa de los distintos actores y/o sociedad para la regulación, vigilancia y control de las actuaciones de la población.
- Reparadoras de un daño, que buscan disminuir un daño en un bien jurídico a través del resarcimiento o desarrollo de mecanismos administrativos para evitar un nuevo daño.
- Políticas sancionadoras, cuya finalidad es corregir el comportamiento o una práctica social para corregir desequilibrios entre la población.

En la Constitución de la República del Ecuador (CRE), en el artículo 85, se establecen los lineamientos o reglas a seguir en la formulación de políticas públicas. Por otra parte, el artículo 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) establece que la rectoría de las políticas públicas le corresponde a la Función Ejecutiva, los gobiernos autónomos descentralizados (GADs) formularán y ejecutarán las políticas públicas dentro del ámbito de territorial de su competencia y, por último, cada nivel de gobierno garantizará los mecanismos de participación de la sociedad.

Además, el artículo 16 del COPFP establece criterios de articulación y complementariedad, entre los distintos niveles de

gobierno, para la formulación y ejecución de políticas públicas. Así como el artículo 17 del COPFP prevé la atribución para que el ente rector de planificación nacional, así como los GADs, elaboren los instructivos metodológicos necesarios para la construcción de políticas públicas.

La doctrina y normativa ecuatoriana antes citada permite identificar que las políticas públicas son los mecanismos adecuados para implementar un sistema jurídico configurado en torno a la inteligencia artificial. Si bien, en un primer punto se identifica que el gobierno central y los gobiernos seccionales disponen de la competencia de políticas públicas, la norma constitucional también prevé que la función judicial también promueva políticas.

Al respecto, el inciso segundo del artículo 178 de la CRE determina que el “Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial” y la normativa constitucional prevé, en el numeral 1 del artículo 181, que es atribución del Consejo de la Judicatura “[d]efinir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial”.

La competencia prevista en el numeral 1 del artículo 181 de la Constitución, a criterio de esta investigación, prevé la posibilidad que la función judicial promueva una política pública promotora, es decir, que establezca una serie de lineamientos y regulaciones para resolver un problema de interés público: la modernización y eficacia de la administración de justicia.

La propuesta de la discusión de este punto consiste en que la función judicial pueda generar una política pública, la cual tenga por finalidad adoptar un sistema informático que utilice la inteligencia artificial para agrupar, clasificar y acceder a cualquier ciudadano a la jurisprudencia más relevante para conocer qué decisiones judiciales pueden influir en sus decisiones y actividades diarias.

La implementación y clasificación de una base de datos, la cual se desarrolla de forma tecnológica con inteligencia artificial, será el primer punto de partida para que los actores judiciales y la ciudadanía en general conozcan cómo la justicia puede influir en sus conflictos, así como para que puedan prever qué decisión puede adoptar un juez frente a una determinada controversia.

Además, como se identificó la discusión del punto 2 de esta investigación, en torno al uso de la inteligencia artificial en el mundo jurídico, la utilización de esta tecnología también permitiría al operador jurídico incorporar interrogantes y dudas con respecto a criterios jurídicos, cómo apreciar prueba, identificar casos análogos y conocer qué precedentes jurisprudenciales pueden servir como sustento para la motivación de decisiones judiciales.

La propuesta que se aborda en esta discusión busca incentivar que los operadores judiciales conozcan que la implementación de la inteligencia artificial, en el campo del Derecho, puede ser muy beneficiosa para el ejercicio jurídico. El uso de la inteligencia artificial no implica que, necesariamente, la tecnología desplazará a los abogados, puesto que las decisiones judiciales y las intervenciones de los operadores jurídicos están cargados de emociones y respuestas creativas, lo que una máquina no puede emular.

La formulación de una política pública para la implementación de un sistema informático con inteligencia artificial podría ser un camino para la modernización de la justicia ecuatoriana, así como permitiría la actualización de los buscadores de jurisprudencia que actualmente ofrece la función judicial y también daría respuestas más precisas a los operadores de justicia.

7. CONCLUSIONES

En la actualidad las ramas del conocimiento, así como las actividades cotidianas, están empezando a adoptar cambios e innovaciones en torno a la popularidad de la inteligencia artificial, lo cual no debería ser ajeno al campo del Derecho. La inteligencia artificial es, en conclusión, un sistema informático que agrupa, organiza y clasifica la información que se incorpora en una base de datos y que, tras las diversas preguntas que realizan los usuarios, desarrolla con mayor precisión sus respuestas.

El Derecho, al ser una disciplina que dispone de muchísima información, puede beneficiarse del uso de la inteligencia artificial, especialmente para agrupar bases de datos precisas que apoyen a los operadores jurídicos para formular argumentos, dictar sentencias (en el caso de los jueces) e identificar información relevante para mejorar la eficiencia del quehacer jurídico.

Por último, se concluye que la inteligencia artificial puede implementarse en los órganos judiciales a través de una política pública, la cual tendría por finalidad promover y regular el uso de la inteligencia artificial, como un sistema informático, en la función judicial. Adoptar un sistema informático con inteligencia artificial mejoraría el acceso a la justicia, así como sería un medio para la modernización de la función judicial.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera García, E. R. *Inteligencia artificial aplicada al derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2007. 207 p. <https://www.mdconsult.internacional.edu.ec:2057/es/ereader/uide/75063?page=51>.
- Benítez, A., Bernal, I., Décola, M., Erazo, G., Esquivel, A., Góngora, R., Guerrero, D., Mejía, M., Morales, J. y Olaya, M. (2020). Sistema jurídico experto: una herramienta para la administración de justicia en el proceso ordinario de lo contencioso-administrativo. *Nueva Época*, (24), pp. 161-188. https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/nueva_epoca/article/view/7786/6830
- Cáceres, E. (2006). Inteligencia artificial, derecho y E-JUSTICE (El Proyecto IIJ-CONACYT). *Boletín mexicano de derecho comparado*, 39(116), 593-611. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332006000200012
- Castro, A. y Amancha, L. (2023). Estructuración y eficacia de las políticas públicas de inclusión social en gobiernos parroquiales del Ecuador. *Axioma*, (28), pp. 60-67. <https://axioma.pucesi.edu.ec/index.php/axioma/article/download/864/767>
- Corvalán, J., Estévez, E. y Le Fevre Cervini, E. (2023). *ChatGPT vs GPT-4: ¿Imperfecto por diseño? Explorando los límites de la inteligencia artificial conversacional*. Ciudad Educativa. <https://www.mdconsult.internacional.edu.ec:2057/es/lc/uide/titulos/230343>
- García Mexía, P. (Dir.). *Claves de inteligencia artificial y derecho*. 1. ed. Wolters Kluwer España, 2022. 187 p. <https://www.mdconsult.internacional.edu.ec:2057/es/ereader/uide/226588?page=1>.
- Gómez R. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos, *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 30(2), pp. 223-236.
- Márquez, J. (17 de mayo de 2023). GPT-4: así es la IA más avanzada de OpenAI, cómo funciona y todas las novedades. *Xataka*. <https://www.xataka.com/nuevo/gpt-4-que-cuando-sale-como-funciona-toda-informacion>

- Martínez Bahena, G. (2013). La inteligencia artificial y su aplicación al campo del Derecho. *Alegatos*, (82), pp. 827-846. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30570.pdf>
- Méndez, L. y Sánchez, R. (24 de abril de 2023). *Inteligencia artificial y el futuro del derecho*. Nexos. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/inteligencia-artificial-y-el-futuro-del-derecho/>
- Nieva Fenoll, J. (2018). *Inteligencia artificial y proceso judicial*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. <https://www.mdconsult.internacional.edu.ec:2057/es/ereader/uide/127422?page=21>.
- Secretaría Nacional de Planificación. (2022). *Guía Metodológica para la formulación de Política Pública*. <https://oei.int/downloads/blobs/eyJfcmlFpbHMlOnsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBbmxXIiwZlXhwIjpuZDlXsLCJwdXliOiJibG9iX2lkIn19--bd34b71f35b-90c0a9962a2e36ff71a85e93e5948/GuiaMetodologicaParaLaFormulacionDeLaPoliticaPublica-17-02-2022.pdf>
- Thorbecke, C. (7 de febrero de 2023). “Bard”, la herramienta de Google para competir con ChatGPT. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/02/07/bard-google-rival-chatgpt-trax/>
- Zúñiga Segura, L. Inteligencia artificial en las organizaciones. *Investiga.TEC*, 15(45), pp. 21-24. https://revistas.tec.ac.cr/index.php/investiga_tec/article/view/6387
- Normativa consultada
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Publicado en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, última reforma publicada en el Registro Oficial No. 377 de 25 de enero de 2021.
- Asamblea Nacional. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. (2010). Publicado en el Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010, última reforma publicada en el Registro Oficial No. 195 de 23 de noviembre de 2022.

SECCIÓN 2

Los modelos de gestión: su incidencia en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos

Factores que han incidido en el Modelo de Gestión Pública de Cambio Climático y Redd+ en el Ecuador

María de los Angeles Barrionuevo Mora
Verónica Isabel Cordero Arroyo

INTRODUCCIÓN

La gestión de recursos naturales por parte del Estado constituye un tema de creciente relevancia en la esfera académica contemporánea por la importancia que tiene para la formulación de políticas públicas ambientales. En este sentido, resulta imperativo comprender no solo la interacción dinámica entre los sistemas naturales ecosistémicos, los sociales y los económicos, sino también los procesos mediante los cuales se identifican, abordan y gestionan los problemas públicos. El presente capítulo destaca el ciclo de las políticas públicas como un modelo fundamental para comprender la gestión de recursos en el contexto ambiental.

La construcción de políticas públicas implica una serie de etapas interconectadas que van desde el reconocimiento del problema hasta la implementación y evaluación de las políticas propuestas. Es crucial comprender cómo se articulan estos procesos y cómo se alinean con las necesidades y demandas de la sociedad. Reflexionar sobre la construcción de los problemas de política pública y cómo la agenda política es moldeada por la interacción entre diversos actores sociales y políticos, así como por los valores y creencias que imperan en la sociedad, es comprender la primera etapa del ciclo de la política pública.

El cambio climático es un ejemplo paradigmático de la complejidad y la urgencia de atender los problemas ambientales a escala global. En este marco surge el mecanismo REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques) como una propuesta a través de la cual se plantean políticas de protección del clima que determinan cómo deben ser gestionados los bosques. Esto invita a su vez a considerar el impacto directo que tendría sobre los derechos y el sustento de los pueblos indígenas. Se plantean desafíos significativos al traducir preocupaciones globales en acciones concretas a nivel local y nacional. Ante esto, destaca la importancia de considerar la

evidencia científica, la visión ética y la promoción de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas que aborden estas cuestiones de manera integral y efectiva.

Ecuador, como caso de estudio, ofrece un terreno fértil para explorar la intersección entre la política pública y el medio ambiente. El país se ha comprometido con diversos convenios y tratados internacionales y, a partir de la Constitución de 2008, marcó un hito importante al reconocer los derechos de la naturaleza y la responsabilidad del Estado en la protección del medio ambiente. Ha sentado así las bases para una política ambiental más robusta y comprometida. La implementación de políticas específicas para enfrentar el cambio climático, como la Estrategia Nacional de Cambio Climático y la adhesión al Acuerdo de París en 2015, evidencia el compromiso de Ecuador en la lucha contra el calentamiento global y el esfuerzo que realiza por la protección de sus recursos naturales. La protección de los bosques emerge como una prioridad, tanto a nivel internacional como local, no solo por su importancia ecológica, sino también por su relevancia para el desarrollo sostenible del país.

El mecanismo REDD+ se presenta como una estrategia innovadora para la conservación de los bosques y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), en la que la participación de la sociedad civil y la cooperación internacional desempeñan un papel crucial. La Mesa de trabajo REDD+ en Ecuador ejemplifica este enfoque participativo, donde diversos actores trabajan en conjunto para definir políticas y acciones concretas en el ámbito ambiental.

EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para Friedman (1991) el Estado debe, entre otros, procurar la estabilidad y el crecimiento económico de toda la sociedad y garantizar el acceso y la cobertura de servicios que son de interés social. Para ello, el Estado debe administrar los recursos e incidir de forma material y simbólica en la consecución de estos objetivos (Roth, 2014, p.34). Considerando que los territorios son espacios complejos en los cuales interactúan tres sistemas: natural, social y el producido por el ser humano (Campbell y Corley, 2012), un tema que ha capturado la atención en las últimas décadas es el de la gestión de los bienes y servicios provistos por los ecosistemas. Comprender las dinámicas que se producen en el sistema natural y su vinculación con el sistema social, permite un acercamiento a la configuración de la política pública ambiental y a la definición del modelo de gestión pública requerido en este ámbito de acción.

La revisión del proceso de las políticas públicas ambientales puede ser realizada a través del ciclo de las políticas públicas, un modelo simplificado que permite organizar la lógica de manera secuencial. Asumiendo la propuesta de Jones (1984) el ciclo tiene cinco etapas: formulación o identificación del problema (elaboración de la agenda), evaluación de posibles soluciones, implementación de la política y evaluación de resultados; en cada etapa los actores intervienen, movilizan sus intereses, confrontan soluciones y toman decisiones (Fontaine, 2015). El análisis de la gestión pública debe partir del reconocimiento de que, para asignar adecuadamente los recursos públicos, es necesario identificar el problema público que debe ser atendido. Al alinear el modelo de gestión pública con la propuesta analítica del ciclo, se reconoce el problema, se procede a la formulación y elaboración de la agenda y, a partir de esto, es factible planificar, identificar los recursos que se deben asignar y definir cómo ejecutarlos eficientemente

para solucionar los problemas públicos. El hecho clave en este proceso es priorizar los problemas que serán atendidos con los recursos públicos.

El cuestionamiento de qué es un tema de interés público y cómo se convierte en tal, lleva a comprender cómo debería intervenir el Estado para gestionar los recursos disponibles. Hay una serie de elementos que permite convertir un problema en un verdadero problema de política pública pues “tanto los problemas verdaderos como los que no lo son, tienen que ser construidos” (Lezama 2008, p. 38). Concentrarse en la definición de aquellos elementos que son elevados a nivel de agenda de política pública es hacer énfasis en la definición del problema público, la dinámica de la agenda y la relación que existe entre los cambios que se producen en los temas de atención y el proceso político.

Estudiar la naturaleza pública de los problemas ambientales, asumiendo que el conocimiento que la gente tiene sobre estos temas es el punto de partida que determina la política pública, podría ser simplista. El que la sociedad se interese en un problema y comience a demandar su resolución, o al menos que sea considerado en el escenario de la política pública, depende de varios factores. Larrea (2012, p. 13) menciona que “cada periodo histórico se configura por una serie de relaciones sociales que reflejan unos imaginarios, unos modos de vida, unos valores y unas formas de organización de la vida en sociedad”. Esto se ve plasmado en los modelos de gestión pública que se implementan y cómo se adaptan para responder a las condiciones cambiantes del entorno.

En el caso de cambio climático y REDD+, que son problemas públicos reconocidos a nivel global, las políticas públicas están siendo diseñadas en los distintos países. Sin embargo, para que estas sean más efectivas, deben considerar en su proceso de construcción la evidencia científica, la ética y el modelo de participación (Stavins, 2000). Para que estos temas sean considerados en

las agendas nacionales es importante considerar tanto los costos de la inacción como los beneficios de la acción temprana, esto es lo que motiva la toma de decisiones y lleva a que sean priorizadas en las agendas políticas (Stern, 2006). Las políticas climáticas tienen una particularidad, al proceso de construcción interna sobre la agenda y la política pública, se suman los elementos de discusión en las agendas de las negociaciones internacionales. (Bodansky, 2001); esto hace que sean temas más complejos de aterrizar en acciones concretas para la población. Si bien durante las negociaciones los gobiernos representan los intereses nacionales, en la fase previa a las negociaciones se deben realizar consultas previas a la sociedad o grupos de interés pues el gobierno depende de esto para la implementación y ratificación de los acuerdos.

Bajo este contexto se analiza cómo se ha ido posicionando la temática ambiental en el país, cómo se ha diseñado la política pública y cuáles son los elementos que se han priorizado en su implementación. Se busca indagar cómo surgió la preocupación por el cambio climático en la política pública del Ecuador y cómo ha determinado la definición de un modelo de gestión pública para REDD+. A partir de esto, se puede comprender cómo desde la planificación se han identificado los recursos, se administran y se han definido los instrumentos de política pública.

LA DEFINICIÓN DE LA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA

En el ciclo de formulación de políticas públicas el primer paso es el reconocimiento del problema. Este proceso implica que el problema social ha sido identificado como tal y se demanda la intervención estatal. El segundo paso es que este problema identificado sea puesto en una agenda para un tratamiento público adecuado (Werner y Wegrich, 2007). Así, la agenda “es una colección

de problemas, comprensión de las causas, símbolos, soluciones y otros elementos de un problema público que capturan la atención de los miembros del sector público y de sus funcionarios” (Fisher *et al.*, 2007, p.63). El análisis de la definición de la agenda puede remontarse a los estudios de Schattschneider (1960) y Bachrach y Baratz (1962) quienes refieren que no se puede entender al que hacer de las políticas públicas y al de los modelos de gestión desligados de la comprensión de la agenda (Fontaine, 2015). Los estudios sobre la agenda propuestos por Cobb y Elderen, a principios de los años ochenta, y por Kingdon, a mediados de los noventa, permitieron observar cómo la agenda se vinculaba con las decisiones de política (Araral *et al.*, 2013, p. 167). Esto dio paso a que la formulación y elaboración de la agenda surja como una especialización objeto de estudio desde la política pública.

La agenda es “el proceso a través del cual los problemas y las soluciones alternativas ganan o pierden atención pública” (Fisher *et al.*, 2007, p.63). La comprensión a profundidad del triple interrogante formulado por Laswell “¿quién consigue qué y cómo?” (Fontaine, 2015, p. 34) lleva a entender la dinámica de la gestión pública. Sin embargo, “asimilar una política pública a la resolución de problemas, como lo plantea Laswell (1970), es algo reductor” (Fontaine, 2015, p. 30) pues “una política no constituye un problema en sí, sino la respuesta a un problema o parte de un problema más general” (Fontaine, 2015).

Cuando un tema se ha posicionado es necesario que este se mantenga o que se resuelva según el interés de quien lo impulsa, es decir, que no solo se llegue a diseñar una política pública, sino que esta sea implementada adecuadamente. Considerando el estado de madurez de la política, su implementación y su nivel de prioridad, Fisher *et al.* (2007, p.64) plantea cuatro niveles de la agenda: a) agenda universal, b) agenda sistémica, c) agenda institucional y d) agenda de decisión. En el nivel más amplio, la agenda universal, se incluyen todas las ideas y consideraciones del sistema político

y de la sociedad que sean posibles. En el caso de la agenda a nivel sistémico, los temas son comúnmente conocidos por los miembros de la comunidad política como parte de su gestión. La diferencia entre estos dos niveles de agenda está en la jurisdicción legítima que tienen los distintos niveles de gobierno (Cobb y Elder 1983, p. 85). La agenda institucional es aquella donde los tomadores de decisión toman acción de manera activa; dado que hay limitados recursos disponibles, los problemas tratados a este nivel de agenda son pocos (Fisher et. al, 2007). Sin embargo, si crece la capacidad institucional, entonces crece la capacidad de tratar los problemas de manera simultánea y de llegar a la agenda de decisión. Aquí reside la importancia del fortalecimiento institucional del estado, de tal manera que se pueda ampliar la capacidad de tratar problemas públicos con mayor celeridad y oportunidad y al nivel de discusión más alto, donde alcanza el mayor nivel de atención de los hacedores de política.

Para que un problema sea considerado, no solo se lo debe reconocer, sino que se debe lograr persuadir para que el resto también lo considere como un problema real. Los grupos que buscan posicionar su tema en la agenda procuran empoderarse a nivel de la agenda de decisión e ir escalando entre niveles o, a su vez, bloquear para que la competencia no llegue a insertarse en la agenda (Fisher *et al.*, 2007, p.65). Se debe reconocer que en un entorno de necesidades múltiples y complejas no todos los problemas pueden ser resueltos, ni tampoco se pueden intentar todas las alternativas para resolverlo (Hilgartner y Bosk 1988 en Fisher *et al.*, 2007, p. 63); lo que permite comprender por qué los problemas ambientales no siempre son priorizados.

La incorporación de los problemas en las agendas no siempre responde a las habilidades de los distintos grupos de poder para posicionar dichos intereses en las mesas de debate, o para contar con argumentos persuasivos, sino que los sesgos del sistema juegan un rol importante. El caso del cambio climático, por

ejemplo, tiene esta característica. A pesar de la evidencia científica, los grupos científicos y pro ambiente no logran elevar ciertas discusiones y compromisos a la agenda para solucionar este problema global. Los sesgos y construcción del sistema económico mundial no permiten que la discusión se eleve al siguiente nivel de la agenda en algunos países y, por ende, no se logran acuerdos vinculantes en las conferencias mundiales que llevan a la construcción de una agenda de decisión global.

Dos aspectos que deben ser considerados con respecto a la temática es que el prestar atención no es lo mismo que el hacer política (Araral *et al.*, 2013, p. 169), así como tampoco significa que el discutir los temas determina que serán posicionados en una agenda. Esto lleva a cuestionarse cómo se da el reconocimiento del ambiente como un *issue* de política pública. La definición del problema público ambiental parte del reconocimiento que toda acción y decisión que se toma en uno de los sistemas territoriales tendrá impacto en los otros y la fragmentación de uno puede generar cambios y fragmentaciones en los otros sistemas (Campbell y Corley, 2012, p. 130). Adicionalmente, de la comprensión de que los problemas ambientales deben ser resueltos en una temporalidad que no responde a periodos políticos sino a los tiempos de los flujos y ciclos ecosistémicos. El análisis del problema del cambio climático tiene características distintas a las de otros problemas ambientales. En términos del informe Stern (2006), el reto del cambio climático es global, de largo plazo, acumulativo e incierto. Es un problema complejo de analizar que amenaza a la humanidad presente y futura (Gough, 2014). El cambio climático trasciende la territorialidad y pone a prueba las soluciones que se aplican pues, haciendo referencia al *slogan* “actúa local, piensa global” (UNDP, 2023) para que las acciones a nivel local pueden ser replicadas o escaladas a nivel regional o nacional, se requiere un nivel de innovación que no se ha aplicado a otro problema público.

Otro aspecto relevante en la problemática del cambio climático es el nivel de decisión e injerencia que tienen las partes involucradas en el proceso. Al ser un problema global, no todos los países tienen ni la misma responsabilidad en el problema, ni la misma capacidad de respuesta ante el impacto. En los procesos de negociación internacional se promueve la idea de que el problema del cambio climático no es igual para todos, existen “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (MAAE, 2019). Las asimetrías que existen en los grupos y actores juegan un rol importante en la construcción de la agenda y de la política, el modelo de gestión y, posteriormente, en el resultado de la política. Aquellos grupos con mayor poder, países desarrollados, tienen mayor acceso a la definición de la agenda, a las posibles soluciones y a los recursos económicos (Werner y Wegrich, 2007).

Baumgartner y Jones (como se citó Araral *et al.*, 2013, p. 167) refirieron que los *issues* de política pública cambian en el tiempo y que esto prepara el camino para cambios más dramáticos. En el marco de esto resulta de interés comprender los elementos y procesos que han aportado a la definición de la política pública ambiental y de cambio climático en el país, cuáles han sido los temas que se han priorizado en la misma, el rol que el Estado ha asumido en este proceso y cómo esto ha determinado la manera de gestionar, desde lo público, este problema.

UNA VISIÓN HISTÓRICA DE LA DEFINICIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Los problemas de índole ambiental tienen una temporalidad particular. A pesar de que la teoría del calentamiento global por emisiones de gases de efecto invernadero fue discutida desde 1896, trascendió como un tema de discusión a nivel político

apenas en los años noventa (Bodansky, 2001). El modelo de inscripción de la agenda de política pública global de cambio climático primero pasó por un proceso científico. Fue una teoría que debía ser comprobada y ratificada por un grupo de expertos para luego ser considerada como un problema a ser tratado por los gobiernos de todo el mundo, convirtiéndolo así en un problema público reconocido desde un enfoque positivista de la política pública (Roth, 2014).

Las primeras mediciones de CO₂ se realizaron a finales de los años cincuenta. El incremento en las concentraciones de este gas en la atmósfera se confirmó en las décadas siguientes y se concluyó que, si la tendencia se mantenía, el calentamiento del planeta sería innegable (Bodansky, 2001). El reconocimiento de que las emisiones antropogénicas son la causa del cambio climático es reciente; en el cuarto informe técnico del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) generado en el 2007 se evaluaron los posibles impactos del cambio climático en varios sectores como la agricultura, los ecosistemas, la salud humana, la disponibilidad de agua, y la economía. Finalmente, enfatiza la necesidad de una acción global coordinada para limitar los impactos del cambio climático (IPCC, 2007).

Blumer refiere que “un problema social existe principalmente en los términos en que es definido y concebido en la sociedad” (Blumer, 1971, p. 300). Con todas las consideraciones anteriores y las implicancias que tiene este problema ambiental, el cambio climático requirió evidencia científica para promover la firma de acuerdos, tratados, acciones y la movilización de recursos. Retomando lo indicado por Fisher et. al. (2007) el proceso de maduración de la política pública ha permitido definir las acciones, canalizar los recursos económicos, humanos e institucionales para cumplir los objetivos.

Se puede establecer que, con la creación del IPCC en 1988 comenzó la fase de negociaciones climáticas. En 1997, se firmó el protocolo de Kyoto, un acuerdo internacional para controlar las emisiones mundiales y generar menor contaminación (Tudela, 2014). Recientemente, el Acuerdo de París firmado en el 2015, permitió que los países declaren su compromiso voluntario para la reducción de emisiones mediante las contribuciones nacionales determinadas (NDC).

A nivel de Ecuador la discusión en el ámbito ambiental no ha evolucionado a la misma velocidad que a nivel internacional, sin embargo, ha sido un reflejo de esta. Desde los años setenta emerge la preocupación por el cuidado ambiental con el Informe Meadows y la Declaración de Estocolmo producto de la conferencia organizada por Naciones Unidas, en 1972. Ecuador, al ser signatario de la declaración, comprometió sus esfuerzos a la institucionalización ambiental, la definición de políticas públicas, la consolidación de los sistemas jurídicos y la estructuración del aparataje público en el Ecuador (Fontaine et al., 2008). Posteriormente, en 1975, el país suscribió los convenios sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (CEPALSTAT, 2014), que constituyen el punto de partida de la política ambiental internacional.

En el año 1979 se constituyó Fundación Natural, primera institución ambientalista activa del Ecuador. A partir de aquí se impulsó la formación del Comité de Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente que en 1988 dio paso a la formación de la Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA), organización que hasta hoy en día aglutina a las organizaciones y redes ecuatorianas que trabajan en la temática ambiental.

El país reconoce el nuevo modelo de desarrollo propuesto por el informe Brutland de desarrollo sostenible y en 1993 suscribe el

Convenio de Diversidad Biológica (CDB). A partir de ello, Ecuador se compromete a garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente libre de contaminación y pone de manifiesto el deber que el Estado debía asumir para velar por su cumplimiento y procurar la preservación de la naturaleza (Albán et al., 2011). La sociedad ecuatoriana dio así su primer paso para asignar un significado especial a los valores y normas ambientales que predominaban en el contexto internacional y, desde aquí, cuestionarse cuál es el modelo que quería alcanzar (Lezama, 2008, p. 14).

Ecuador fue asumiendo el marco normativo internacional e inspirándose en este para fortalecer su proceso de planificación nacional y la gestión estratégica de los recursos naturales. En la década de los noventa, suscribió varios acuerdos, compromisos y convenios internacionales¹⁶ en los que manifestaba su compromiso por el cuidado y protección del ambiente. No obstante, la temática ambiental no llegó a posicionarse pues no existía unanimidad en el objeto de preocupación ambiental (Lezama, 2008, p. 9).

O'Donnell (1983) establece que una de las dimensiones del Estado es el conjunto de burocracias que permite proveer una gama de bienes públicos y soluciones a los problemas que se presentan y refiere que la consolidación de las organizaciones es lo que permite la consolidación del sistema. Siguiendo la propuesta del autor, se puede mencionar que el impulso del tratamiento de la temática ambiental en el país dio como resultado el establecimiento de las Políticas Ambientales básicas generales en el año 1994, la creación del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición

16 Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (1990); Protocolo de Montreal (1990); Convención de Ramsar (1991); Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1993); Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (1995); Convenio de Basilea (1998) (CEPALSTAT, 2014)

Ecológica (MAATE)¹⁷ y la elaboración del Plan Ambiental Ecuatoriano en el año 1996 (Fontaine et al., 2008, p. 128).

La Constitución de 1998 es el punto de inflexión a partir del que se va gestando la nueva política ambiental ya que permitió avanzar en los derechos humanos de tercera y cuarta generación logrando el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos y de los ciudadanos a la protección del medio ambiente. La Constitución del 2008 es reconocida como una de las más progresistas a nivel mundial al incluir los Derechos de la Naturaleza, algo sin precedentes a nivel internacional, así como los Derechos Comunitarios. Se pone de manifiesto que el Estado es el encargado de planificar el desarrollo del país y de garantizar el ejercicio de los derechos.

Aunque algunos de los temas pueden ser o no posicionados en una agenda por una decisión legal, la ley no es el requisito *sine qua non* para que una temática sea trasladada a una agenda de política pública. El proceso de constitucionalización que implica la “irradiación gradual de la Constitución sobre el derecho, las instituciones y la política” (Gaustini, como se citó en Grijalva, 2012, p.19) llevó al Estado ecuatoriano a asumir con mayor fuerza la responsabilidad de la definición de la política pública ambiental. Los verdaderos cambios no se aprecian sólo en la normatividad sino cuando estos permean hasta generar un cambio de pensamiento y de accionar. El abordaje ambiental tenía aún mucho por explorar. El mismo año se presentó el Plan Nacional para

17 Ente rector de la política ambiental cuya estructura orgánica ha priorizado el patrimonio natural, la calidad ambiental, el cambio climático, los recursos hídricos, agua potable, saneamiento, riego y drenaje (MAATE, 2023). En su creación fue denominado Ministerio del Medio Ambiente del Ecuador; en el año 1999 pasó a ser Ministerio de Ambiente; en el año 2000 se dio la fusión del Ministerio del Ambiente y la Secretaría del Agua, creando el Ministerio de Ambiente y Agua (MAAE) y, en el 2021, se lo denominó Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE).

el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013, un documento que delinea el accionar del Estado y que direccionó la gestión pública del país.

En Ecuador, el cambio climático se ha convertido en un elemento importante dentro del análisis de la agenda ambiental ya que el país está expuesto a un incremento de la temperatura y variaciones en las precipitaciones, así como cambios en la presencia del fenómeno del Niño tanto en su frecuencia como en la variabilidad (MAE, 2017). Al igual que la política ambiental, la constitución de 2008 marcó un hito al establecer que “El estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación y adaptación al cambio climático” (Asamblea Constituyente, 2008, art.414). El proceso de creación de la política de cambio climático en el Ecuador ha estado vinculado con la falta de información confiable sobre los impactos locales y los niveles de emisión de algunos sectores.

En 2016 se crea la Estrategia Nacional de Cambio Climático, que constituye la herramienta de política para la transversalización de la temática de cambio climático en distintos sectores previamente priorizados (MAE, 2012). Este documento tardó varios años en elaborarse, sobre todo en identificar los sectores que debían ser priorizados por el Estado para implementar acciones a futuro. Finalmente, se ha diseñado en el marco del acuerdo de París la Primera NDC, la cual ha sido elevada a nivel de política en el 2019 (MAAE, 2019).

La normativa sentó las bases para el fortalecimiento institucional de cambio climático, pero, a pesar de contar con estos lineamientos y políticas, fue en 2019 que el MAATE y el Consorcio De Gobiernos Autónomos Provinciales Del Ecuador (CONGOPE) lograron desarrollar mapas con información sobre riesgo y vulnerabilidad climática para proyectar los impactos locales del cambio climático a nivel provincial para aterrizar las acciones a un nivel más local (CONGOPE, 2019). Esta información y gestión ha permitido la elaboración de políticas locales.

Al proceso de construcción de política pública de cambio climático en el país y a nivel internacional, se suma la discusión de la protección de los bosques como un mecanismo de reducción de emisiones. Estos ecosistemas son importantes sumideros de carbono, y su deforestación y degradación constituye una de las principales fuentes de emisiones de GEI según el IPCC; los datos reflejan que la deforestación y cambio de suelo contribuyen con el 18% de las emisiones de GEI (Our World in Data, 2023). La conservación de los bosques nativos se promueve mediante la creación de mecanismos como REDD+, el cual que se enfoca en la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, la conservación, el manejo sostenible e incremento de contenidos de los reservorios de carbono, entre otros.

REDD+ es una iniciativa que nace en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) para reducir la deforestación y la degradación de los bosques, a través de la restauración, la conservación, el uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo rural. En 2005, durante la COP 11 de Montreal se propuso un mecanismo que brinde beneficios a los países en vías de desarrollo para que logren reducir las emisiones provenientes de la deforestación (RED). En el 2010, durante la COP16 de Cancún, se reconoce a REDD+ como un mecanismo que reduce las emisiones de GEI provenientes de la deforestación con 4 pilares: a) reducción de emisiones por deforestación; b) reducción de emisiones por degradación; c) conservación de la biodiversidad y mejoramiento de las reservas de carbono forestal; y d) salvaguardas que los países deberán cumplir (Guerra, 2021).

El mecanismo REDD+ tiene tres niveles de acción: a) nivel internacional en el marco del régimen de cambio climático y los países que financian la implementación de actividades; b) nivel nacional, donde los gobiernos centrales desarrollan el marco de política para la implementación del mecanismo; y c) nivel sub nacional, donde las actividades para reducir la deforestación y

degradación de bosques junto con las emisiones de GEI asociadas se desarrollan, esto incluye acciones a nivel regional y local (Carrión, 2014).

A nivel de Ecuador, el manejo y protección de bosques también toma relevancia en la agenda local, por un pedido de las poblaciones y nacionalidades indígenas, por los compromisos internacionales adquiridos y por las características físicas del país. El 51% del territorio del país está cubierto por bosque nativo (MAAE-MAG-PNUD, 2020). Para el 2014, el país tenía 12'753.387 hectáreas, de bosque nativo, donde el mayor porcentaje, 74%, se encontraba en la región amazónica (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2016). Los bosques son la fuente de bienes y servicios ambientales indispensables para el Buen Vivir. Son particularmente ricos en provisión de productos forestales no maderables, los cuales han sido ancestralmente aprovechados por las comunidades ancestrales de la zona como base para su subsistencia y cultura (Sierra, Calva, y Guevara, 2021). Bajo este contexto se incorpora a la agenda climática el manejo y protección sostenible de los bosques bajo el enfoque de REDD+.

Los bosques son la fuente de bienes y servicios ambientales indispensables para el Buen Vivir. Son particularmente ricos en provisión de productos forestales no maderables, ancestralmente aprovechados por las comunidades nativas de la zona como base para su subsistencia y cultura (Sierra, Calva, y Guevara, 2021).

Reconociendo esta importancia se incorpora en la agenda climática del Ecuador el manejo y protección sostenible de bosques bajo el enfoque de REDD+. Su objetivo principal es lograr la conservación y protección de los ecosistemas boscosos a nivel nacional, lo cual conduce a una reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal. Para Ecuador, la conservación de los bosques implica llevar a cabo una serie de transformaciones significativas en la gestión de los recursos

naturales, la producción y las políticas en torno al uso de la tierra (PROAmazonía, 2023).

Al hablar de conservación de bosques implica optimizar otros usos de suelo para reducir la presión sobre los bosques, sin comprometer la supervivencia y desarrollo de la población que depende de los recursos forestales. Por lo que los dos procesos ligados a REDD+, control de la deforestación y regeneración de bosques, tienen una estrecha relación a las políticas nacionales implementadas y finalmente al modelo de desarrollo (MAATE, 2022).

LA POLÍTICA PÚBLICA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y REDD+ EN ECUADOR

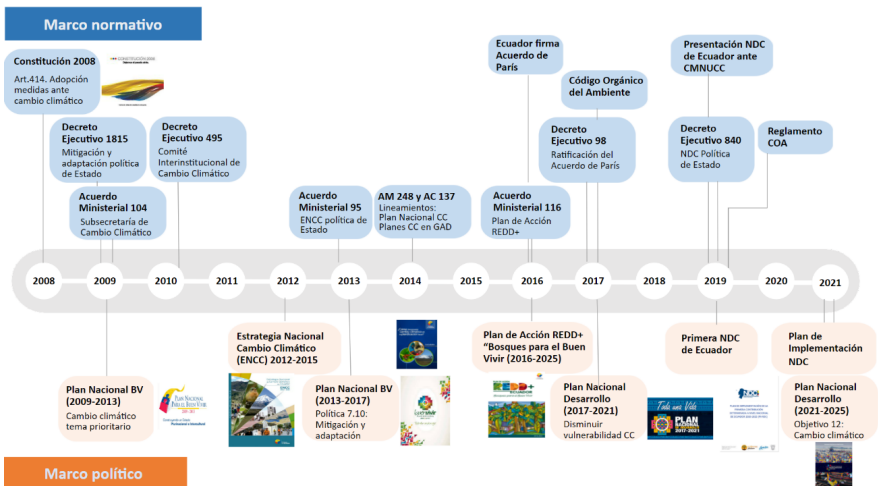
Considerando la evolución del problema del cambio climático a nivel mundial la agenda nacional también ha ido cambiando, construyendo una política cada vez más fuerte. La política pública pretende mantener o modificar algún aspecto del orden social, para esto es importante recurrir al concepto planteado por Dubnick (1983, p.7, como fue citado en Roth, 2014, p.36) quien establece que la política pública “está constituida por las acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia (*issue*)”. El país ha pasado por varias etapas de discusión de la problemática involucrando a diferentes niveles de actores. En el caso del Ecuador, para los temas de cambio climático y REDD+, la sociedad civil ha jugado un rol importante ya que ha presionado por tratar el tema en la esfera política, demandando así soluciones de distinta índole y la incorporación en la agenda a nivel de decisión (Barriónuevo, 2016).

La agenda internacional, las condiciones biofísicas del país y los compromisos adquiridos han presionado para que se

comience a tratar el tema de REDD+ en la agenda del Ecuador. Refiriendo a la clasificación propuesta por Fisher (2007) se puede establecer que se ha logrado pasar de una agenda universal a una a nivel institucional ya que se han creado normativas, leyes, acuerdos para institucionalizar el abordaje de esta problemática. Desde el análisis de la política pública, el llegar a nivel de agenda institucional eleva el problema a un nivel en el cual la discusión y análisis incorpora a los actores competentes dentro del gobierno para tomar acciones y políticas al respecto (Fisher et. al, 2007).

Dado que los procesos en los que se generan cada una de las agendas y arreglos que deben darse para su desarrollo son distintos, el nivel de impacto que tiene cada agenda también difiere. El siguiente gráfico muestra la evolución en una línea de tiempo que han tenido el marco normativo y político tanto de cambio climático como de REDD+ en el Ecuador.

Figura 1: Línea de tiempo REEI



Fuente: Elaborado por CEPP-PUCE 2021

El país ha podido avanzar en distintos niveles normativos y escalas políticas evidenciando así las discusiones y debates que se han promovido en los respectivos niveles de la agenda para que avance desde lo universal a lo institucional. La agenda universal se constituyó previo al 2008, cuando el debate era macro y motivado por la discusión mundial. Luego llega el nivel de agenda sistémica cuando el tema es incorporado en la constitución, y las primeras leyes. A partir del 2012 se alcanza el nivel de institucionalización y política que trasciende la creación y el fortalecimiento de instituciones y la creación de otras políticas, proyectos y acciones. En el marco de REDD+, el debate es posterior. La consolidación de las acciones inició en el 2009 y llegó a la agenda institucional en el 2016; desde aquél Ministerio busca generar mayor capacidad de gestión para diseñar programas para captar recursos económicos de la cooperación internacional. Cabe resaltar que esto ha sucedido a nivel nacional, mas no a nivel local o provincial donde la discusión y agenda están aún a nivel universal o sistémico, dependiendo de la localidad.

REDD+ se ha ido posicionando en la agenda de política pública, si bien ha nacido como parte de las acciones de cambio climático, ha tenido su propia dinámica. Ecuador constituye un caso de estudio interesante porque cumple con las características que hacen a un país apto para implementar REDD+. Cuenta con alta cobertura forestal nativa y a la vez con una alta tasa de deforestación (Carrión, 2014). La construcción de la política de REDD+ en el país implicó implementar una gobernanza de múltiples niveles con un enfoque inclusivo, tal como se indica en el Plan de Acción REDD+ (PA REDD+)¹⁸ (Ministerio del Ambiente

18 El Plan de Acción REDD+ (PA REDD+) Bosques para el Buen Vivir (2017-2025) fue oficializado a través del Acuerdo Ministerial No. 116 en el año 2016. Este Plan constituye un instrumento que define las líneas estratégicas para la mitigación del cambio climático mediante la implementación de medidas y

del Ecuador, 2016). La implementación de las políticas públicas se ha dado a distintas escalas geográficas y niveles de gobierno con coordinación de varios grupos de actores en el proceso de diseño de políticas. El mecanismo REDD+ tiene tres niveles de acción: a) nivel internacional en el marco del régimen de cambio climático y los países que financian la implementación de actividades; b) nivel nacional, donde los gobiernos centrales desarrollan el marco de política para la implementación del mecanismo; y c) nivel sub nacional, donde las actividades para reducir la deforestación y degradación de bosques, junto con las emisiones de GEI asociadas, se desarrollan, esto incluye acciones a nivel regional y local (Carrión, 2014).

A fin de aportar con la preparación e implementación del Plan, el MAATE ha motivado la participación de diversos actores en la definición de las directrices y lineamientos que “atiendan de forma directa las causas de la deforestación y degradación de bosques, considerando las necesidades locales y sus prioridades de desarrollo” (MAATE, 2022). El mecanismo REDD+ se asienta en un proceso participativo donde la sociedad civil tiene la posibilidad de incidir en las políticas públicas, manifestar su opinión al respecto, proponer cambios y proyectos y, a su vez, puede ser veedor de las acciones del gobierno. Este proceso participativo se ha traducido en crear espacios como la Mesa de Trabajo REDD+ (Mdt REDD+), que actualmente tiene más de 10 años activa. Este espacio de diálogo fue creado en 2012 e institucionalizado por el MAATE bajo Acuerdo Ministerial No. 049, en julio del 2017 y actualmente está en su tercera convocatoria para el periodo 2024-2026 (REDD Ecuador, 2023). La Mesa tiene representantes miembros de nacionalidades y pueblos indígenas, asociaciones

acciones que permitan hacer frente a las causas de la deforestación y así contribuir con el cumplimiento de los objetivos nacionales en esta materia (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2016).

de productores, fundaciones y organizaciones sin fines de lucro cercanas al sector de bosques, academia, entre otros. Los participantes miembros debaten la implementación de la iniciativa REDD+, los avances y resultados de investigaciones, de proyectos de investigación que se realizan en submesas de trabajo y comisiones, acciones que se toman con respecto a este tema en el país en el marco de la política pública de cambio climático. Durante los años de trabajo de la Mesa REDD+, las distintas delegaciones han podido intervenir, aportar en los debates y conocer sobre las distintas propuestas que en el país se manejan sobre la temática de REDD+.

Este enfoque participativo planteado mediante la mesa REDD+ se asienta en la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP) donde el que hacer de la política pública no es centrada en el Estado y reconoce que, cuando un problema público surge, es necesaria la acción política colaborativa entre el Estado y los actores sociales. En este proceso es importante entonces asignar los recursos necesarios, gestionar los bienes y valores públicos desde una lógica de eficiencia en un mercado competitivo y así, transformar la sociedad. Con esta consideración, en el modelo de gestión desarrollado en el país en torno al cambio climático y REDD+ resaltan algunos ejes importantes que han puesto al país como punto de referencia en la región. El proceso se ha institucionalizado, elevando el nivel de discusión a la agenda institucional e involucrando actores clave del gobierno. Se cuenta con una política colaborativa pues REDD+ se ha construido de manera conjunta con la sociedad civil y, finalmente, hubo un proceso de financiamiento por parte de la cooperación internacional que ha permitido ejecutar la parte técnica, estudios previos y el fortalecimiento de capacidades durante la construcción de la política. Forest Trends (2022) muestra el caso de Ecuador y el acceso del proyecto Pago por Resultados (PPR) como un caso de éxito de la región pues los proyectos han canalizado cerca de 18.2

millones de dólares (PROAmazonía, 2023). Estas acciones han logrado trascender más allá de la política y con el financiamiento obtenido se tienen ya los primeros resultados de la reducción de deforestación.

Entre 1990 y el 2000 la remanencia del área forestal fue del 62%; entre el 2000-2008 el área forestal remanente se redujo a 59% y entre el 2008 y el 2018 la remanencia cayó al 56% (Sierra, Calva y Guevara, 2021). Aunque esto evidencia una tendencia a la baja de la tasa de deforestación neta, se debe considerar que el área base de bosque es también menor y los mecanismos que explican la deforestación están aún presentes: la expansión del área agropecuaria sin cambios importantes en los usos de las áreas deforestadas previamente; y, el reemplazo de algunos usos del suelo por otros económicamente más eficientes. (Sierra, Calva, y Guevara, 2021). Por otra parte, la regeneración de bosques mejoró entre 1990 y el 2014 pasando de 37.201 y 50.421 hectáreas (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2016).

Por su parte, la mesa de trabajo REDD+ ha tenido incidencia en varios espacios de las definiciones de REDD+. Dado el éxito alcanzado en el primer período (2013-2015) se reformula y amplía la participación de otros actores para una segunda y tercera fase. Este grupo tuvo un aporte importante en las definiciones del Plan de Acción REDD+. El proceso de consulta y discusiones permitieron la integración de la visión y perspectivas de la sociedad civil en este instrumento de política pública. La exitosa experiencia del Ecuador en la conformación de este tipo de espacios de involucramiento y diálogo se ha convertido en una referencia en la región (Ministerio del Ambiente del Ecuador, 2016).

REFLEXIONES FINALES

En el análisis de la formulación de políticas ambientales en el contexto del Estado ecuatoriano subraya la importancia de alinear la gestión pública con las etapas del ciclo de las políticas públicas para asignar recursos de manera eficiente y responder eficazmente a las demandas de la sociedad. El abordaje de la agenda puede ser realizado desde los marcos analíticos de las coaliciones de gobierno, el institucionalismo, el rol de la opinión pública, la mediatización de la política entre otros. Sin embargo, el marco analítico propuesto para el análisis permite centrar el debate en la etapa inicial de una política. Es decir, en la formulación y elaboración de la agenda que constituye la etapa inicial y por tanto permite cuestionar de dónde procede la decisión de acción de un gobierno.

La construcción de problemas de política pública y la agenda política están moldeadas por una serie de factores interrelacionados, incluyendo la influencia de diversos actores sociales y políticos, así como los valores y creencias que imperan en la sociedad. La participación ciudadana y la inclusión de diferentes perspectivas son elementos cruciales para garantizar que las políticas públicas sean inclusivas, equitativas y efectivas en la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

Dado que las políticas públicas corresponden a las acciones gubernamentales con respecto a un *issue*, es necesario comprender cómo un tema o situación llega a ser considerado un problema a resolver, considerando que estos temas están en un escenario en el que abundan las necesidades, los conocimientos y las percepciones de muchos actores están en permanente competencia por posicionar su tema sobre el de otros. Esto permite cuestionar la asignación de recursos para la gestión pública y los elementos que pueden mejorar la eficiencia de la administración pública.

Para entender como una condición se problematiza y se convierte en un *issue* de política pública es necesario empezar por el proceso de construcción social. Si se toma en cuenta que hay varias maneras de definir las realidades del mundo, cada actor tiene su propia perspectiva de la situación problemática. Por lo tanto, la agenda se convierte en el espacio en el cual los problemas escalan en busca de un reconocimiento en un escenario de competencia y de recursos limitados para su resolución. Sería inadecuado referir que los temas que terminan siendo incluidos en la agenda son los más importantes y relevantes.

Como se ha podido ver con la experiencia mundial sobre cambio climático, el calentamiento global se ha manifestado es un problema desde 1958, cuando se dieron las primeras evidencias, pero cerca de 70 años después los países aún están construyendo sus políticas en torno al tema. El tema de REDD+, por su parte, al estar amparado en la discusión del cambio climático, evolucionó más rápido, pudo llegar antes a la acción y tener resultados que, aunque aún están aislados a nivel global, son evidentes.

Por otro lado, dado que no todos los problemas son considerados como tal por todos los actores, se debe lograr persuadir para que el resto también lo considere como un problema real y así poder abrirse paso en el posicionamiento de la agenda. Entender cómo un problema privado se hace público y termina siendo político es un tema que ha capturado la atención de teóricos hasta convertirlo en un tema de análisis de las políticas públicas.

Es crucial destacar que la protección de los bosques emerge como una prioridad tanto a nivel internacional como local en Ecuador, no solo por su importancia ecológica, sino también por su relevancia para el bienestar de las comunidades indígenas y el desarrollo sostenible del país. La implementación del mecanismo REDD+ se presenta como una estrategia prometedora para la conservación de los bosques y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, en la que la participación activa de

la sociedad civil y la cooperación internacional desempeñan un papel crucial. En el caso de Ecuador, la política ambiental, de cambio climático y de REDD+ ha sido producto de la influencia de factores exógenos –política ambiental internacional, así como de los movimientos ambientalistas y ecologistas– y de factores endógenos como el modelo productivo extractivista del país y el accionar de los movimientos sociales. Todos estos elementos confluyen temporalmente en las últimas décadas de tal manera que llevó a plasmarlo a nivel de la Constitución y plasmar el cuidado del ambiente como una prioridad para el Ecuador.

Todos estos procesos se deben operativizar a nivel nacional, construyendo herramientas, información y capacidades para lograr los resultados esperados a nivel local. Esto lleva a cuestionarse sobre la necesidad de establecer un nuevo modelo de gestión pública que responda a nuevos retos.

En el diseño de la política pública y en la definición del modelo de gestión es necesario involucrar a la población que interactúa con los recursos. La política pública debe incluir el conocimiento ambiental local para poder mejorar los aspectos ambientales. Tal como se mencionó, en el caso de Ecuador, los ejes más importantes que estuvieron presentes en el modelo de gestión ha sido la participación de la población local, la discusión en distintos niveles de gestión y con múltiples actores para poder entender la dimensión del problema tanto de cambio climático o de REDD+, la construcción de políticas y normativa, y la creación de la institucionalidad. Adicionalmente, el MAATE ha logrado fortalecer sus capacidades y canalizar recursos de la cooperación internacional para financiar todas las fases previas de construcción de la política pública.

La Mesa de Trabajo REDD+ en Ecuador ejemplifica este enfoque participativo, donde diversos actores trabajan en conjunto para definir políticas y acciones concretas en el ámbito ambiental. La colaboración entre el Estado, la sociedad civil y otros

actores relevantes es fundamental para garantizar la eficacia y la sostenibilidad de las políticas ambientales en el país.

En resumen, este estudio ha puesto de relieve la complejidad y la importancia de la gestión de recursos y servicios sociales en el contexto del Estado ecuatoriano, especialmente en lo que respecta a la formulación de políticas ambientales. A través de un enfoque multidisciplinario y basado en evidencia, se ha demostrado la necesidad de adoptar un enfoque integral y participativo para abordar los desafíos ambientales y promover el desarrollo sostenible en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Araral, E. *et al.* (2013), *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge - Taylor y Francis Group.
- Bodansky, D. (2001). *History of the Global Climate Change Regime*. En U. L. Sprinz, *International Relationships y Global Climate Change* (pps. 23-40). MIT Press.
- Barrionuevo Mora, M. A. (2016). La preocupación por la naturaleza, ¿un proceso natural para la política pública? Cómo promover que los temas vinculados con el desarrollo sostenible sean considerados en las agendas ambientales de las ciudades. *Opera*, 19 35-53. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/16578651.n19.04>
- Campbell, H, Corley, E. (2012). *Urban Environmental Policy Analysis*. M.E. Sharpe, Inc. United States of America.
- Carrión, D. (2014). *La Implementación de REDD+ en el Ecuador: Análisis de la estructura de gobernanza y mecanismos de financiamiento*. Repositorio Digital UASB.
- CEPALSTAT. Base de Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPA. <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2031&idioma=e>.
- CONGOPE. (2019). *Instrumento complementario a los lineamientos para incorporar cambio climático en la actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial*.
- Fischer, F., Miller, G., y Sidney, M. (2007), *Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Fontaine, G., (2015), *Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Anthropos-FLACSO Ecuador.
- Friedman, J. (1991) *Planificación en el ámbito público*. Ministerio para las administraciones públicas. Princeton University Press.
- Gough, I. (2014). *Climate Change, Social Policy and Global Governance*. Transformation in global and regional social policies.

- Grijalva, A. (2012) *Constitucionalismo en Ecuador*. Corte Constitucional del Ecuador. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/corte/pdfs/constitucionalismo_en_ecuador.pdf
- IPCC. (2007). *AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report*. Belgica.
- IPCC. (2021). *Climate Change Physical Science Basic*. Suiza
- Jordán Galduf, J. M. (1995). *Política Económica: Fundamentos, objetivos e instrumentos*.
- Larrea, A. M. y Izquierdo, J. D. (2015). *Ecuador: Regímenes políticos y autonomías gubernativas. 1996 – 2006. 2007 – 2015*. Documento no publicado
- Lezama, J. (2008). *La construcción social y política del medio ambiente*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. Palgrave.
- MAAE. (2019). *Primera Contribución Determinada a nivel Nacional para el acuerdo de París bajo la convención marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. República del Ecuador.
- MAATE. (2020). *Ecuador alberga 12.5 millones de hectáreas de bosques*. <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-alberga-12-5-millones-de-hectareas-de-bosques/>
- MAATE. (2022). *REDD+ Ecuador*. http://reddecuador.ambiente.gob.ec/redd/?page_id=1110
- MAATE. (2023). *Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. Coordinación General de Gestión y Planificación Estratégica*: <https://www.ambiente.gob.ec/organigrama-del-ministerio-del-ambiente/>
- Ministerio del Ambiente (2010). *Planificación Estratégica del Ministerio del Ambiente. Coordinación General de Planificación*. http://www.preventionweb.net/files/28356_planestrategicomae20121.pdf el 2 de abril del 2015.

- Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2016). Bosques para el Buen Vivir – Plan de Acción REDD+ Ecuador (2016-2025). Quito-Ecuador.
- O'Donnell Guillermo (1983). Acerca del estado en América Latina Contemporánea. Diez tesis para discusión.
- Our World in data (2023), deforestations statistics, <https://ourworldindata.org/forests-and-deforestation> el 13 de julio de 2023.
- PROAmazonía. (2023). PROAmazonía Ecuador. <https://www.proamazonia.org/ecuador-redujo-sus-niveles-de-deforestacion-y-accedio-a-pagos-basados-en-resultados/>
- PROAmazonía. (2023). Programa PROAmazonía. <https://www.proamazonia.org/>
- República del Ecuador. Constitución Política de la República de Ecuador de 2008. http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf
- REDD Ecuador. (10 de 10 de 2023). Mesa de trabajo REDD+ . https://reddecuador.ambiente.gob.ec/redd/?page_id=1110
- Rogers, P. (2014). *La teoría del cambio*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Roth, A., (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Sierra, R., Calva, O., y Guevara, A. (2021). La Deforestación en el Ecuador, 1990-2018. Factores promotores y tendencias recientes..
- Stavins, N. R. (2000). *Environmental Economics and Public Policy: Selected Papers*. Harvard University.
- Stern, N. (2006). *The Stern Review, The Economics of Climate Change*.
- Tudela, F. (2014). *Negociaciones Internacionales de Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para América Latina*. Cepal.
- UNDP. (10 de 06 de 2023). Think globally act locally. <https://www.undp.org/timor-leste/blog/think-globally-act-locally-summary-stockholm-50-national-consultations-timor-leste>
- Werner, J., y Wegrich, K. (2007). Theories of Policy Cycle. En F. et.al, *Handbook of Public Policy Analysis*.

Relación de los pequeños
cultivadores de cannabis medicinal
de la ciudad de Quito frente a la
implementación normativa para el
desarrollo productivo de cannabis
(Acuerdo No. 109-19/10/2020 y
anexos)

Angélica Galiano

RESUMEN

La investigación busca determinar los criterios jurídicos y de política pública relacionados con la implementación de políticas regulatorias de las actividades de importación, siembra, cultivo, cosecha, poscosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis no psicoactivo o cáñamo y de cáñamo para uso industrial en el Ecuador a través del Acuerdo No. 109, suscrito en el año 2020. Además, se analizará el impacto de las decisiones con respecto a los pequeños cultivadores de cannabis medicinal en la ciudad de Quito. Estos colectivos cuentan con capacidades instaladas, en lo organizativo y productivo, en virtud de que no fueron considerados dentro de la normativa vigente, a pesar de haber participado activamente en los procesos de diálogo inicial. En el texto se demostrará que este proceso fue producto de la concesión de licencia a productores agrícolas que, a raíz de la pandemia, cambiaron su giro de negocio al cannabis medicinal y cuentan con los recursos económicos para cumplir con los requisitos para la obtención de licencias. La metodología combinará métodos cuantitativos y cualitativos, desde la revisión de textos especializados sobre cannabis desde sus orígenes y, en lo experimental, se abordará la investigación con fuentes primarias basadas en entrevistas a los principales actores de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que han sido partes interesadas en este proceso, quienes aportarán con datos calificados que permitan obtener datos testimoniales, organizativos y resultados de sus propias indagaciones sobre el caso examinado. El presente documento propone bases para una reforma al Acuerdo No. 109 a fin de implementar el autocultivo como medio de producción y la flexibilización en la obtención de las licencias con el objetivo principal de democratizar este nuevo e importante mercado.

Palabras clave: *Cannabis medicinal, regulación, pequeños cultivadores, criminalización, derechos, salud.*

1. INTRODUCCIÓN

Antonio Escohotado, en la *Historia General de las Drogas*, estableció que la relación entre la humanidad y las sustancias ha representado una constante en el desarrollo histórico. El ser humano ha consumido sustancias psicotrópicas, con evidencia que supera los 5.000 A.C. En ese sentido, el cáñamo o cannabis se usó en China para fines exclusivamente médicos y cuenta con el registro realizado por el emperador chino, Shen-Nung, quién recopiló por primera vez su utilización en el año 2737 A. C. (Escohotado, 2007)

La importancia de las drogas en la historia hizo que se gestaran dos Guerras Mundiales por el Opio: conflicto que enfrentó a China y Gran Bretaña, la primera entre 1838 y 1842, posteriormente entre 1856 y 1860. Como antecedente, la prohibición inicial del opio fue decretada por Yung-Cheng en el año de 1729, y contribuyó a la expansión del mercado negro donde se castigó con pena de muerte a los dueños de los fumaderos. Diez años después, el emperador Chia-ch'ing impuso la misma pena para los usuarios, iniciado así la "edad de oro" del contrabando. Por su parte, la Corona Británica creó el sistema de la East India Company, empresa con la cual los ingleses cumplían con prohibiciones de los emperadores chinos a través de obtención de las licencias para continuar manteniendo el monopolio en la comercialización de productos desde la India a China.

De esta manera, la guerra del opio en 1838 detona porque la balanza comercial china se vuelve desfavorable, desde el imperio chino se escribe una carta a la reina Victoria, sobre los "males del ingreso de opio" y los graves problemas que esto conlleva. No obstante, haciendo caso omiso a las advertencias chinas, Inglaterra continuó siendo un importante importador de opio, tanto indio como turco, el mismo que se traficaba hacia China, es así que, la Cámara de los Comunes Inglesa decidió "no abandonar una

fuelle de ingresos tan importante como el monopolio de la East India Company en materia de opio". El Emperador Daoguang ordenó un ultimátum de setenta y dos horas a los comerciantes para entregar el opio, solo una pequeña parte de lo que había en los almacenes de Hong-Kong no fue eliminado. China destruyó lo confiscado tras la declaración de guerra e Inglaterra fundó "un intolerable atentado contra la libertad de comercio". Nanking fue bloqueado e invadido por un pequeño cuerpo expedicionario, firmándose rendición china en esa misma ciudad con el Tratado de 1843, con obligaciones que hasta el día de hoy tiene relevancia "Las cláusulas acordadas fueron una indemnización de 21 millones de dólares", cesión a Inglaterra sobre Hong-Kong y Amoy, y apertura al libre comercio de cinco nuevos puertos.

El conflicto persistía a finales de 1857 y en 1858, en esa misma línea había concluido con una rendición consumada con en el Tratado de Tientsing logrando para los ingleses la apertura de algunos puertos, residencia para extranjeros, navegación por el Yangtsé y libertad para las misiones cristianas. A finales de ese mismo año se firma en Shanghai una adenda al tratado que legaliza la importación de opio, a cambio de un pequeño impuesto del cinco por ciento. Existió en este período por parte de consejeros de los emperadores chinos un impulso a favor de la legalización del opio y de continuar con el cultivo ancestral del mismo, puede considerarse que el prohibicionismo generó mayores afectaciones para el imperio chino que se encuentran vigentes actualmente (Escohotado, 2007).

En el siglo XX, en 1908 Theodore Roosevelt convocó a más de trece naciones, lo que desencadenó en la Comisión Internacional del Opio en 1909 para prohibir su extendida utilización. Años más tarde surgió el Convenio Internacional del Opio, de 23 de enero de 1912. Sin embargo, Estados Unidos regulariza el uso del cannabis principalmente médico con la H.R. 6385: "MARIHUANA TAX ACT" generada el 2 de agosto de 1937, entrado en

vigencia el 1 de Octubre de 193 y su registro se da hasta el 15 de octubre de 1937. Estas licencias tenían la obligación de renovarse antes de 1 de julio de cada año, además del registro se reportaba al FBN (Federal Bureau of Narcotics) con la información personal de los pacientes y médicos con sanciones que podía terminar en la privación de la libertad e incluso de penas capitales al no cumplirse con la serie de requisitos y disposiciones (Herer, 1999, p. 73). La desmotivación para el uso del cannabis también frenó el uso médico, pero principalmente la industria en lo que se refiere a elaboración de textiles, barnices, celulosas, beneficiando directamente a DuPont Corporation, compañía estadounidense quien contaba con las patentes de la IG Farben empresa alemana, resultado de un proceso de indemnización de Alemania a Estados Unidos en virtud de la I Guerra Mundial, introduciendo productos en el mercado como el nylon y materiales que suplían a los producidos en base al cannabis. Herer refiere que las asociaciones que reclamaban la prohibición del cannabis estaban relacionadas al ámbito religioso como: “Women’s Christian Temperance Union (WCTU); (...) o el Nacional Councils of Catholic Men a Women” dejando de lado los criterios de médicos y farmacéuticos que establecían los beneficios directos de los cannabinoides.

En el marco de las convenciones Paladines (2016) señala que la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 junto con el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1988, constituyen los tres instrumentos internacionales más importantes de la política de drogas a nivel mundial. Sobre esta última convención se establece que: se demanda a “los Estados que tomen las medidas necesarias para tipificar como delitos penales la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal.” (Corda Aljandro, Cortés, Piñol, 2019). Además, existen decisiones unilaterales de países hegemónicos

para la declaración de “Guerra contra las Drogas”, proclamada por el expresidente estadounidense Richard Nixon, principal opositor a la regularización de las sustancias sujetas a fiscalización (Borda, 2002).

Vinculado a esto, en el año 2010 se generó el primer informe sobre: Sistema sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina “sistematizó en un único texto todos los tratados de control de drogas 14 de Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación existentes hasta la fecha y amplió los sistemas de control vigentes para abarcar también el cultivo de plantas empleadas como materia prima para producir drogas” (TNI y WOLA, 2010), del análisis se revisa que en virtud de la Convención Única sobre Estupeficientes el cannabis se lo clasifica en las mismas listas con la heroína (Listas I y IV), lo que significó mayor control para producción lo que incluía fines científicos y médicos, así también la Lista I determinaba el “escaso o nulo valor terapéutico o de uso médico.”

El Convenio de 1971 sobre Sustancias Sicotrópicas, que creó cuatro niveles de fiscalización. El THC (tetrahidrocannabinol, su fitocannabinol más conocido hasta aquel momento) terminó por recibir un tratamiento menos riguroso que la especie vegetal que lo contiene (cannabis). Incluso el dronabinol, una formulación sintética del THC producida por la industria farmacéutica, o que puede ser extraída de la planta del cannabis, que en un principio estaba en el mismo listado, por presión de esta, fue reclasificado en un listado con menores controles (Bewley- Taylor, Blickman y Jelsma, 2014).

2. ECUADOR Y LAS SUSTANCIAS SUJETAS A FISCALIZACIÓN: PANORAMA NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA

Ecuador ha suscrito alrededor de 27 instrumentos normativos sobre el opio y demás drogas, priorizando la prohibición, criminalización, respondiendo a un lineamiento internacional de alineación, que sostiene que “la guerra contra las drogas es la guerra contra los ciudadanos, contra su libre desarrollo y elección de vida, donde el derecho penal tiene que presentar una urgente retirada” (Paladines, 2009).

La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) publicada en el Registro Oficial 523 del 17 de septiembre de 1990 y reformada en los años de 1992, 1994, 1997, 2004 y 2005, tuvo por objetivo: “combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas...”, estableciéndose como una de las legislaciones más rigurosas de la región en la que se aprecia injerencia de tratados internacionales sobre control de drogas a través de programas. Puntualmente, en el 2003, en los acuerdos bilaterales de cooperación con Estado Unidos, Ecuador implementó acciones de interceptación aérea y destrucción de cultivos ilícitos (casi inexistentes) a través de operaciones militares y policiales conjuntas. No obstante, este hecho sirvió para la creación del Consejo Nacional para el Control de Drogas Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, CONSEP. (Transnational Institute (TNI), 2015)

En esa misma línea, el mundo y el Ecuador experimenta nuevas formas de ver a las drogas principalmente al cannabis donde la despenalización y la regulación, se genera por la presión de varios sectores de la sociedad. La Constitución de 2008 el artículo 364 propone que:

Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponde desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulneran sus derechos constitucionales.

Esto constituyó un avance a fin prevenir la criminalización de quienes consumen fármacos desarrollados con base en el cannabis y de los consumidores o usuarios ocasionales en general, es así como se marca un antes y un después en el tratamiento que se da desde el Estado al fenómeno de las drogas:

(...) La disposición del artículo 364 de la constitución determina 3 parámetros principales: Las adicciones son un problema de salud pública. Por la palabra “adiciones” se entiende que adicción es una dependencia a una sustancia o actividad que traen como consecuencias resultados negativos a la salud física y mental de un individuo. Respecto a “problema” se entiende que esta palabra describe a un hecho, circunstancia o un conjunto de estos, que representa una dificultad para obtener un fin. Adicionalmente, la disposición constitucional dota con un adjetivo de pertenencia a la palabra “problema” puesto que, le atribuye una cualidad al determinar que no es un problema común, sino un problema de “salud pública”. Entonces, “salud pública” es un término que no es comúnmente usado, sin embargo, se dilucida que la “salud pública” se concentra en prevenir las enfermedades, no curarlas; conservar la salud, prolongar la conservación de la vida (...). El Estado es responsable de la

información, prevención, control de consumo, tratamiento y rehabilitación de los consumidores (...). (Ortega, 2021)

El Consejo Nacional para el Control de Sustancias Estupefacientes (CONSEP), mediante la resolución No. 001-CONSEP-CD-2013.13, estableció una de las principales reformas al determinar las cantidades “umbrales” a fin de que los entes de salud pública y los operadores de justicia cuente con una herramienta que permita diferenciar entre el consumo – uso y el microtráfico, sin embargo, la simple posesión fue “demonizada” donde no se comprobaba indicio por un delito de tráfico, viéndose afectado principalmente las personas que por primera vez poseían drogas, siendo difícil establecer la características de consumidores o usuarios, desvirtuando el espíritu legal de la tabla para que se mal utilice como fórmula estática para “predeterminar el tráfico, sino también en la vara que mide la inocencia de las personas”. No obstante, las proporciones que se admiten y que de manera eventual no serían sujetas a criminalización por tenencia para el consumo personal, representó para los consumidores la garantía al artículo 364 de la Constitución de la República desde la política pública, así también un instrumento de suma importancia para los operadores de justicia es así como Gabriel Buitrón, presidente de Educador Cannábico y representante de LANPUD en el país establece que:

Fruto de la tercera marcha (Marcha Mundial de la Marihuana) es la tabla de dosis máxima de consumo entonces que haya sido mal tramitada por el (CONSEP), por las instituciones en otras cosas. Porque nosotros, cuando ya nos informaron que iba a ver las tablas, nosotros dijimos informemos a la población. En cambio, los que estaban en el poder en ese momento nos decían cómo no, no, más bien calladitos. Saquemos de esto porque para los conservadores van

a ser contraproducente. Nos van a atacar, el costo político. Ya saben cómo se calculan a veces los votos detrás de estas políticas. Entonces se hizo mal, pero se sacó. Era un avance en derechos para nosotros en ese entonces. (Buitrón, 2022)

En la primera tabla de la resolución del 2013 se determina las cantidades admitidas para la tenencia de la siguiente manera:

Tabla 1: Cantidades máximas admisibles de tenencia para el consumo personal resolución 001 CONSEP – CD – 2013 Reg. oficial n°19 del 29 de junio de 2013

SUSTANCIA	CANTIDAD
Marihuana	10 gramos
Pasta base de cocaína	2 gramos
Clorhidrato de cocaína	1 gramo
Heroína	0,1 gramo
MDA	0,15 gramos
MDMA	0,015 gramos
Anfetaminas	0,040 gramos

Fuente: CONSEP

Elaboración: Propia.

Consecutivamente, la resolución No. 002 CONSEP-CD-2014, publicada en el R. O. No. 288 del 14 de julio de 2014, realizó la siguiente delimitación:

Tabla 2: Resolución NO. 002 CONSEP-CD-2014. Publicada en el R. O. NO. 288 del 14 de julio de 2014

SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES								
Escala (gramos) Peso neto	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
Mínima escala	>0	1	>0	50	>0	50	>0	300
Mediana escala	> 1	5	>50	500	>50	2.000	>300	2.000
Alta escala	>5	20	>500	2.000	>2.000	5.000	>2.000	10.000
Gran escala	>20		>2.000		>5.000		>10.000	
SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS								
Escala (Vamos) Peso neto	Anfetaminas		Metilendioxi-fenetilamina (MDA)		Éxtasis (MDMA)			
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.		
Mínima escala	>0	2,5	>0	2,5	>0	2,5		
Mediana escala	>2,5	5	>2,5	5	>2,5	5		
Alta escala	>5,0	12,5	>5,0	12,5	>5,0	12,5		
Gran escala	>12,5		>12,5		>12,5			

Fuente: CONSEP

Elaboración: Propia.

Desde la Resolución de 2014, se sugiere, por parte de Buitrón (2022), que la tablas al establecer escalas dio paso a una confusión, así también que el relacionamiento con las organizaciones por parte del CONSEP se modificó, “primero se nos abrió las puertas” a fin de que exista confianza por parte de los colectivos principalmente de la ciudad de Quito, teniendo la percepción por parte de los colectivos cannábicos que “nos hayan escuchado por fin”. Así también menciona que estaba en discusión el Código Orgánico Integral Penal y que, antes de eso, estaba en vigencia la

Ley 108 sostiene que para resumir su nombre esta Ley de Drogas penalizaba “todo” hasta la vestimenta que contenga alusión o identificativos de alguna droga principalmente marihuana. En esa misma línea, desde Ecuador Cannábico, conjuntamente con Felipe Ogaz presidente del colectivo Diablohuma, se presentó una demanda de inconstitucionalidad en el año 2013 y la sentencia se resolvió finalmente en el 2019 cuando la legislación ya se había modificado en parte, lo que produjo una discusión “super tensa” de algunos años, espacio de tiempo en la que la participación de las personas usuarias fue determinante, Ecuador Cannábico fue recibido por la Comisión de Justicia y estructura del Estado de la Asamblea Nacional para hablar sobre la regulación del cannabis, con “argumentos bastante sólidos”. Los esfuerzos de la comunidad cannábica en la capital han representado un proceso de enseñanza direccionada a las instituciones públicas desde la sociedad civil. (Buitrón, 2022)

Con Resolución No. 001-CONSEP-CD-2015, publicada en el Registro Oficial No. 586 del 14 de septiembre de 2015 y, la fe de erratas publicada en el Registro Oficial No. 597 del 29 de septiembre de 2015, se hace una ratificación de las 2 resoluciones establecidas en los años 2013 y 2014 establecidas con anterioridad. “El derecho al libre desarrollo de la personalidad queda atrapado en una categoría penal, sin dar lugar a una prioritaria hermenéutica o salida constitucional.” (Palidines, 2020)

Después, con la resolución Nro. 002-CONSEP-CD-2015 que fue emitida por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefaciente y Psicotrópicas y, en concordancia con la Disposición Transitoria Décimo Sexta de la Ley Orgánica de la Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, se categoriza la tenencia de drogas de acuerdo a la cantidad, determinándose las escalas mínima, mediana, alta y gran escala, en cumplimiento de la ley en particular del artículo

220 del Código Orgánico Integral Penal, cuya aplicación abarca la normativa legal vigente.

Consecuentemente, se pretende efectuar un análisis de constitucionalidad a la resolución 002-CONSEP-CD-2015, la cual configura un acto administrativo de carácter y efectos generales, que fue determinada como inconstitucional por sectores cannábicos en la que se resuelve “Ratificar las tablas de sustancias estupeficientes y psicotrópicas para sancionar el tráfico ilícito de mínima, mediana, alta y gran escala, previsto en el artículo 220 del COIP, aprobadas mediante Resolución No. 001-CONSEP-CD-2015...” (CONSEP, Resolución 002-CONSEP-CD-2015, 2015, p. 2).

La determinación de escalas establece por sí mismo un principio punitivo en la que la garantía para los consumidores es así como Ortega establece que:

La presunta incompatibilidad normativa motiva su acusación en la criminalización del consumo de marihuana (*cannabis sativa*) y por consecuencia la vulneración de los derechos constitucionales de los consumidores a la misma, en razón de que existen categorías compartidas entre la resolución 002-CONSEP-CD-2015 que sanciona como tráfico ilícito a mínima escala, la tenencia de más de 0 gramos hasta 20 gramos (peso neto) de marihuana (*cannabis sativa*); y la resolución 001-CONSEP-CD-2013, que determina como cantidad máxima admisible de tenencia de marihuana (*cannabis sativa*) la cantidad de 10 gramos (...) la licitud de la tenencia de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización por parte de la resolución 002-CONSEP-CD-2015 se encuentra únicamente enfocada en parámetros cuantitativos respecto a la tenencia, lo que contraviene a la sentencia 7-17-CN/19 expedida por la Corte Constitucional, la cual orienta la consideración de licitud de la tenencia de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización en el destino de la

referida tenencia, puesto que, si dicha tenencia supera las cantidades máximas establecidas de consumo personal, pero se encuentra destinada al consumo, esta acción no genera responsabilidad penal. (Ortega, 2021)

Con la sentencia No. 7-17-CN/19 de la Corte Constitucional del Ecuador ratificó la validez, legitimidad jurídica, importante para garantizar la presunción de inocencia:

La Corte Constitucional ha generado un interesante precedente que destaca la necesidad de anteponer, ante una sospecha de tráfico, la presunción de posesión para consumo. Esta es la mirada que no sólo debe formar parte de la aplicación del proceso, sino también del patrullaje policial en las calles. Aquí entonces el gran reto, que por ahora presenta las alertas de radicalizar aún más a la prohibición por medios territoriales. Mientras tanto, la posesión con fines de uso seguirá siendo el tendón de la justicia penal, y la inocencia, una fórmula que se muestra y se defiende de forma dosificada. (Paladines, 2020)

En 2020 se generaron reformas al Código Orgánico Integral Penal, que abrió la puerta para la regularización del cannabis medicinal en el país. El artículo 49 se determina lo siguiente:

Sustituyese el artículo 222 por el siguiente texto: Artículo 222.- Siembra o cultivo.- La persona que siembre, cultive o coseche plantas para extraer sustancias que por sí mismas o por cuyos principios activos van a ser utilizadas en la producción de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, con fines de comercialización, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años, excepto en los casos establecidos en las Disposiciones General Primera y Segunda

de la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y Sustancias Sujetas a Control y Fiscalización.

En concordancia, en el artículo 127 de la mencionada ley, se agregó en la disposición general tercera el siguiente texto:

Se excluye de las sustancias catalogadas sujetas a fiscalización al cannabis no psicoactivo o cáñamo, entendido como la planta de cannabis y cualquier parte de dicha planta, cuyo contenido de delta-9-tetrahidrocannabinol (THC) es inferior a 1% en peso seco, cuya regulación es competencia de la Autoridad Agraria Nacional.

La mencionada norma estableció parámetros que determinan los porcentajes específicos para excluir al cannabis de las sustancias sujetas a fiscalización las que contenga el 1% inferior de THC (tetrahidrocannabinol), hecho que permite que el cannabis medicinal pueda contar con altos porcentajes de CBD (Cannabidiol), molécula fundamental para el tratamiento de múltiples dolencias.

Los avances generados con las nuevas reformas a legislación penal impulsaron la creación del Acuerdo 109, suscrito en el 2020 y publicado en el Suplemento del Registro oficial No. 421, de 30 de marzo 2021, "Reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis y cáñamo para uso industrial". Esta norma prevé un mínimo de 0,5 hectáreas para conceder la licencia para la "Siembra y producción de semillas de cannabis no psicoactivo o cáñamo, o de esquejes de cannabis no psicoactivo o cáñamo, o de semillas de cáñamo para uso industrial", lo que constituye solamente semillas y plántulas para el cultivo de cannabis medicinal. En ese contexto la concesión de licencias tiene una serie de

requisitos que podrían estar encaminadas a responder a intereses de grandes grupos económicos, donde la discriminación y las desigualdades se registran no en la ley sino en el acuerdo que no goza de jerarquía normativa. Al respecto, Ferrajoli (2010) sostiene que existe un “retraso de las ciencias jurídicas y políticas, que hasta la fecha no han teorizado ni diseñado un Estado social de derecho”, donde la discrecionalidad se genera en la administración pública por la presión de los grupos hegemónicos que son quienes a través de estos lineamientos guardan para sí los privilegios, suponiendo tratamientos discriminatorios para el resto, está dinámica contribuye al desarrollo del “caos normativo”.

Por esta razón, este documento busca determinar con qué criterios jurídicos y de política pública se realizó la regulación respecto al cannabis no psicoactivo o cáñamo y de cáñamo para uso industrial en el Ecuador; y si se incluyeron las propuestas reguladoras de pequeños cultivadores en la ciudad de Quito. Así también, se busca identificar a los pequeños cultivadores de cannabis medicinal de la capital y recabar su estado de situación ante su posible criminalización. En este contexto, se analizarán las percepciones sobre los riesgos de producción de cannabis medicinal en la ciudad de Quito, determinándose las principales potencialidades y los límites de la producción de cannabis medicinal en la ciudad de Quito, a fin de plantear lineamientos de políticas públicas y las reformas necesarias al contenido del Acuerdo 109, que en sus partes pertinentes determina lo siguiente:

Tabla N°3: Tipos de licencias

<p>Licencia No. 2 para la Siembra y Producción de Semillas de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Esquejes de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Semillas de Cáñamo para Uso Industrial;</p> <p>Licencia No. 3 para el Cultivo de Cannabis no Psicoactivo o Cáñamo;</p> <p>Licencia No. 4 para el Cultivo de Cáñamo para Uso Industrial;</p> <p>Licencia No. 5 para el Procesamiento de Cannabis no Psicoactivo o Cáñamo y Producción de Derivados de Cannabis no Psicoactivo o Cáñamo;</p> <p>Licencia No.6 para Fitomejoramiento y/o Bancos de Germoplasma e Investigación; y,</p> <p>Licencia No.7 para la Adquisición de Derivados y/o Biomasa o Flor de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Biomasa de Cáñamo para Uso Industrial, para exportación;</p>	<p>autorizado por el MAG con el fin de verificar la idoneidad de los cesionarios, la transferencia de acciones, participaciones o cambio de control de la licenciataria, en un porcentaje mayor al 50% del capital social, podrá efectuarse solamente luego de que el proyecto objeto de la licencia otorgada esté en operación y se haya ejecutado al menos un ciclo de 0,5 hectáreas o más.</p> <p>El MAG tendrá pleno acceso a todas las áreas de cultivo, áreas postcosecha y áreas de almacenamiento a todos los locales, edificios, fábricas, vehículos, barcas, entre otros, para examinar que se cumpla con las concentraciones y demás disposiciones del reglamento.</p> <p>En las licencias para la cosecha de Cannabis no Psicoactivo o Cáñamo, o Cáñamo de Uso industrial, luego de terminado el proceso, deberán solicitar al MAG que realice la toma de muestra, la cual será custodiada por el inspector hasta su entrega a los laboratorios autorizados por la autoridad agraria nacional. La licenciataria sólo podrá disponer de la cosecha luego de que remita los resultados al MAG en los cuales se establezca que el porcentaje de THC es inferior al 1% en peso seco.</p>
---	--

3. LIMITACIÓN DE LOS PEQUEÑOS CULTIVADORES EN LA POLÍTICA PÚBLICA ECUATORIANA

3.1. Condiciones del Acuerdo 109

El Reglamento para la importación, siembra, cultivo, cosecha, procesamiento, comercialización y exportación de cannabis y cáñamo para uso industrial (en adelante Acuerdo No.109), establece exigencia por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería que no guardan relación con los modelos artesanales de cultivo en el sistema agropecuario ecuatoriano donde las extensiones son de 100 a 300 m² según el III Censo Nacional Agropecuario. Al respecto, las unidades productivas agropecuarias (UPA) de menos de 5 hectáreas representan el 63,96% de las UPA totales, pero acceden solamente al 6,53% de la superficie agrícola del Ecuador; es decir, que cada una tiene un promedio de 1,4 hectáreas. Según el mismo censo, en Ecuador existen 165.000 UPA con extensiones que no llegan a 0,5 hectáreas mínimo requerido para la aprobación de una licencia. Finalmente, las UPA mayores a 500 hectáreas constituyen solo 0,16% de las UPA, pero controlan una superficie importante a nivel nacional (16%), con tamaño promedio de 1.400 ha. Estos datos muestran las desigualdades en la distribución de la tierra en Ecuador y su relación con ciertos productos. Para estos dos autores, la concentración en la propiedad de la tierra favorece el modelo agroexportador, en el que la “tenencia de la tierra en el país siempre ha estado ligada a los grandes booms económicos”, (León, Rivera, 2020). En el caso del cultivo las exigencias se encuentran establecidas de la siguiente manera:

Tabla 4 : Tipos de licencias

TIPOS DE LICENCIAS PARA EL CULTIVO DE CANNABIS CONTEMPLADAS EN EL REGLAMENTO:	REQUISITO
Licencia No. 2 Licencia para la Siembra y Producción de Semillas de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Esquejes de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo, o de Semillas de Cáñamo para Uso Industrial	• Bajo invernadero: 0,5 ha
Licencia No. 3 Licencia para el Cultivo de Cannabis No Psicoactivo o Cáñamo	• Bajo Invernadero: 2 ha • Cielo Abierto: 5 ha
Licencia No. 4 Licencia para el Cultivo de Cáñamo para uso Industrial	• Cielo Abierto: 5 ha

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Elaboración: Propia.

En el caso de la licencia 3, que es la que se encuentra relacionada directamente con los pequeños cultivadores de la ciudad de Quito, quienes siembran principalmente en cultivos indoor (invernadero), con sepas que cumplen la legislación del 1% inferior en THC, el requerimiento estatal obliga a contar con 2 hectáreas como extensión mínima para la expedición de dicha licencia.

En el caso de los pequeños cultivadores, el propietario de *Lua-Lua Growshop* y especialista en cultivos de cannabis establece que por metro cuadrado “se podría cultivar una planta en estado de floración hasta su cosecha” planta de la que aproximadamente se obtiene entre 100 y 150 gramos de flores secas, es decir que en un espacio reducido de 100 metros cuadrados se podría cosechar 100 plantas por ciclos y anualmente se determina que se podrían gestionar regularmente 3 ciclos de cultivo de manera anual. Producción suficiente para que un emprendimiento pequeño fabrique aceites, cremas y entre otros. Así también, se sugiere que en debates entre cultivadores artesanales de otros países como

Colombia, Perú y Canadá, este tipo de producción es mucho más fácil de controlar y obteniendo flores (cogollos) de excelente calidad. Finalmente, sostiene la necesidad de regular el autocultivo y la educación para que los pacientes y consumidores puedan producir sus propios productos cannábicos o usar directamente las flores secas sin tener que adquirirlo a grandes monopolios (Camacho, 2022).

El Acuerdo Ministerial 141, publicado en el Registro Oficial Suplemento 415 de 22-mar.- 2021, principal anexo del Acuerdo 109, establece el siguiente tarifario para la obtención de las distintas licencias:

Tabla 5: Tarifario para las licencias de cannabis no psicoactivo o cáñamo

Licencia 1: Para la importación y comercialización de semillas de cannabis no psicoactivo o cáñamo, o de esquejes de cannabis no psicoactivo o cáñamo, o de semillas de cáñamo para uso industrial.	
Valor de emisión: USD \$ 1.000	Valor de mantenimiento anual: USD \$150
Licencia 2: Para la siembra y producción de semillas de cannabis no psicoactivo o cáñamo, o de esquejes de cannabis no psicoactivo o cáñamo, o de semillas de cáñamo para uso industrial.	
Valor de emisión: USD \$ 1.000	Valor de mantenimiento anual: USD \$150
Licencia 3: para el cultivo de cannabis no psicoactivo o cáñamo.	
Valor de emisión	Valor de mantenimiento anual
Categoría 1: de 0 a 5 hectáreas USD \$ 1.500	Categoría 1: USD \$ 150
Categoría 2: de 5 a 10 hectáreas USD \$ 2.000	Categoría 2: USD \$ 175
Categoría 3: de 10 a 25 hectáreas USD \$ 2.500	Categoría 3: USD \$ 200

Categoría 4: de 25 a 50 hectáreas USD \$ 3.000	Categoría 4: USD \$ 225
Categoría 5: mayor de 50 hectáreas USD \$ 3.500	Categoría 5: USD \$ 250
Licencia 4: para el cultivo de cáñamo para uso industrial.	
Valor de emisión	Valor de mantenimiento anual
Categoría 1: de 0 a 5 hectáreas USD \$ 375	Categoría 1: USD \$ 100
Categoría 2: de 5 a 10 hectáreas USD \$ 500	Categoría 2: USD \$ 125
Categoría 3: de 10 a 25 hectáreas USD \$ 625	Categoría 3: USD \$ 150
Categoría 4: de 25 a 50 hectáreas USD \$ 750	Categoría 4: USD \$ 175
Categoría 5: mayor de 50 hectáreas USD \$ 875	Categoría 5: USD \$ 200
Licencia 5: para el procesamiento de cannabis no psicoactivo o cáñamo y producción de derivados de cannabis no psicoactivo o cáñamo.	
Valor de emisión: USD \$ 3.000	Valor de mantenimiento anual: USD \$310,15
Licencia 6: para Fitomejoramiento y/o bancos de germoplasma e investigación.	
Valor de emisión: USD \$ 1.000	Valor de mantenimiento anual: USD \$150
Licencia 7: para la adquisición de derivados y/o biomasa o flor de cannabis no psicoactivo o cáñamo, o de biomasa de cáñamo para uso industrial, para exportación.	
Valor de emisión: USD \$ 40.000	Valor de mantenimiento anual: USD \$310,15

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Elaboración: Propia.

En el Ecuador se están otorgando licencias a las personas jurídicas que cumplen con los requisitos impuestos por el Ministerio de Agricultura hasta el mes de julio del año 2022 se registraban las siguientes cantidades en la capital ecuatoriana:

Tabla 6: Licencias otorgadas

LICENCIAS	QUITO	PICHINCHA	NACIONAL
Total de Licenciarios	22	51	119
Licenciarios Activos	22	51	119
Licenciarios Inactivos	0	0	0

Fuente: Ministerio de Agricultura.

Elaboración: Propia.

3.2. Limitaciones operativas de pequeños productores de cannabis

Existen organizaciones cannábicas de hecho y de derecho, muchas de las cuales superan los diez años de existencia en la ciudad de Quito, teniendo como principal referencia a la organización Ecuador Cannábico que nace en el año 2008, Consumidores Responsables e Informados del Cannabis (CRIC), Cáñamo Industrial, THCity, Anandamind, Dra. Cannabis, etc. Las mismas cuentan con cultivadores de cáñamo no psicoactivo, de larga data que han ejecutado actividades de manera clandestina, con capacidades instaladas para el cultivo de cannabis no psicoactivo. Asimismo, se han dedicado a producir y comercializar resinas para la elaboración de productos derivados, y a su vez actividades educativas y activismo a favor de la despenalización total del uso de cannabis. En este contexto estos colectivos de cultivadores fueron parte de las mesas de diálogo previas a la suscripción del Acuerdo No.109. (Rodríguez, 2020) estas organizaciones se encuentran aglutinadas en un primer inicio a la Marcha Mundial de la Marihuana que hace más de 10 años se celebra en el país. El Acuerdo 109 genera requisitos que se vuelven difícil de cumplir para los pequeños cultivadores es así como se determina por Rodríguez (2020) que:

Con respecto a los parámetros normativos y económicos que podría guiar al mercado legal del cannabis en Ecuador, se resalta algunos puntos de referencia para la muestra: a) democratización del comercio legal de cannabis; b) consolidación y estabilidad de un mercado nacional del cannabis y del cáñamo; c) nacionalización de las tierras mediante una nueva reforma agraria; d) emulación de líneas de producción como la canadiense; e) prohibición de monocultivos y monopolios; f) impulso al cultivo a pequeña escala (entre familias) y g) reducción de los costos de los permisos y licencias. (Rodríguez, 2020)

Sobre la configuración de la normativa cannábica Andrés Moreno establece que:

Habido una manipulación para que se favorezca siempre a las élites. Incluso yo pude revisar algunos de los borradores del texto de este acuerdo y en un momento se llegó a plantear incluso que sea un espacio mínimo para la licencia de cultivo de 100 metros cuadrados, que es algo mucho más razonable y que podría acceder una persona con menores recursos, un auto cultivador (...) en texto definitivo se decidió que se dan las licencias a partir de dos hectáreas (...). Entonces ahí claramente se puede ver que existe una manipulación, puede haber sido por parte de transnacionales, las mismas florícolas, (...) se escuchó a los pequeños cultivadores, pero a la final no se les hizo caso, simplemente se les escuchó, pero no se les tomó en cuenta. (Moreno, 2022).

3.3. Florícolas y su nuevo giro de negocio: la gran industria del cannabis

En el contexto económico, el cannabis según la BDS Analytics en Estados Unidos, en el año 2019, la venta legal de cannabis generó alrededor de 12,200 millones de dólares y su crecimiento fue del 45.7% (Forbes, 2020). En el caso de Ecuador la pandemia hizo que el sector florícola se vea afectado donde el 17% de las hectáreas desapareció, es por esta razón que este sector se encuentra incursionando en el cultivo de cannabis medicinal contando con los requisitos necesarios para la producción como “la infraestructura, la tierra, los invernaderos, el sistema de riego y la mano de obra calificada”, además se sostiene que “En Colombia ya se ha visto que por una hectárea de cáñamo se obtiene al año USD 500.000 en facturación” y el país podría contar con ventajas comparativas por la ubicación geográfica y condiciones geográficas (Groetzer, 2020).

Tanto la regularización como la política pública se encuentra apostando por un modelo corporativo, farmacéutico y policial donde lo social, comunitario, ambiental y la perspectiva de derechos no se evidencian en la normativa y tan solo se menciona estos importantes aspectos en los considerandos del instrumento jurídico, socavando así las reformas del COIP y la propia Constitución de la República.

Andrés Luque, el ex Subsecretario de Producción Agrícola del Ministerio de Agricultura y Ganadería, actual director ejecutivo de la Asociación Ecuatoriana de Industrias de Cannabis (ASECANNA), responsable de la coordinación para la creación del Acuerdo 109 estableció sobre el cannabis post pandemia de COVID-19-2019 que: “Se abren grandes oportunidades para el país, pero hay que aclarar que no es la salvación económica (...). Es un negocio difícil, es un mercado incierto. Hay dos vías para el mercado, la primera es el cannabis medicinal (...). La otra

oportunidad es el desarrollo de genéticas de cáñamo industrial para consumo humano y animal, y para la elaboración de fibras.” (Luque, 2020).

Se puede realizar un análisis de cómo la política pública es generada por actores que luego incursionaron en los mismos giros de negocios no constituyendo un acto ilegal, pero abriendo un debate sobre la gestión pública y el direccionamiento que puede verse afectado en la ponderación de los intereses de la mayoría.

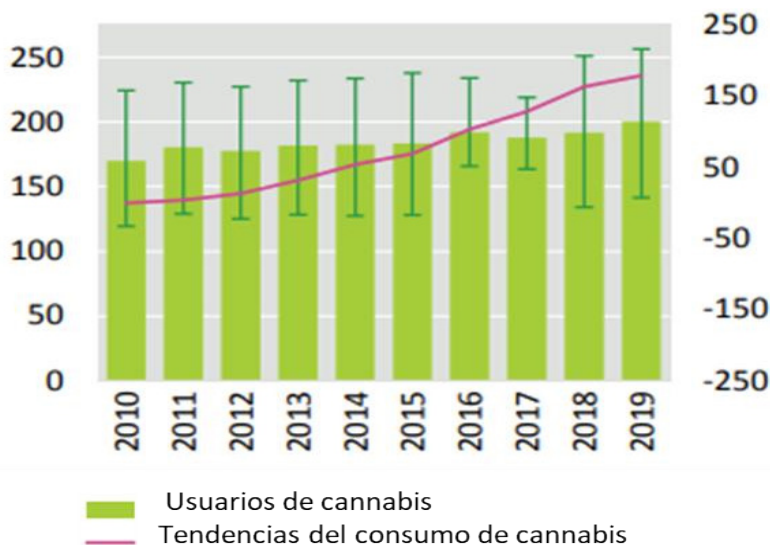
Michel Khoueiry, gerente general de Phoenician Farm, de origen libanés es una empresa que cuenta con dos licencias (1 y 3), comenta que tienen experiencia en el cultivo de flores y frutas sostiene sobre las regulaciones del cannabis que: “(...) Al país aún le falta mucha educación, le falta mucha capacitación. Hay que capacitar la gente involucrada como policías, fiscales, no pueden ser que fiscales y autoridades salgan a hablar en medios de comunicación cosas que no son y que no están basados en estudios. (...) La ley debe cambiar bastante porque aún hay muchos vacíos en la normativa. (...) el Ministerio de Agricultura se confunden a veces y hay muchas contradicciones, hay que enfocarse en estos próximos años para proteger a la gente que quiere invertir. Esto va a ser un mercado como las flores y el chocolate.” Así también, considera que el principal problema es la burocracia donde los procesos para la obtención de licencias han tomado hasta dos años por la falta de personal en el Ministerio de Agricultura, donde el conflicto central no es el pago por las licencias sino los trámites que se generan al margen de la normativa. (Khoueiry, 2022).

4. MARCO TEÓRICO

4.1. Consumo de cannabis

La UNODC determina que el 4 % de la población mundial en edades comprendidas entre los 15 y 65 años consumió cannabis al menos una vez en 2019, el equivalente a unos 200 millones de personas (rango: 141 millones-256 millones). Se estima que el número total de personas que consumieron cannabis el año pasado aumentó casi un 18 % durante los últimos 10 años (2010-2019), lo que refleja en parte un aumento de la población mundial del 10 % durante el mismo período, es decir, el consumo de cannabis aumentó en un 8% más que el crecimiento de la población, uno de los principales motivos se debe a que el cannabis a diferencia de otras sustancias puede ser cultivada en casi todos los países mundo. En enero de 2019, la Organización Mundial de la Salud dio a conocer seis recomendaciones relacionadas con el cannabis y su retiro de los tratados de control de drogas de la ONU, teniendo como principal que el cannabidiol (CBD) con un 2% o menos de tetrahidrocannabinol (THC) no debería estar sujeto a controles internacionales. Por su parte, Ecuador apoyó todas las recomendaciones de la OMS e instó a que la producción, venta y uso de cannabis tenga “un marco regulatorio que garantice las buenas prácticas, la calidad, la innovación y el desarrollo de la investigación”.

Gráfico N°1: Tendencias en el número global de personas que consumen cannabis y tendencias reportadas en cannabis uso, 2010-2019



Fuente: UNODC, respuestas al cuestionario del informe anual

4.2. El camino de la regularización y la despenalización del cannabis

Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el Foro Económico Internacional sobre América Latina y el Caribe que se llevó a cabo en París, establece parámetros positivos para la legalización de drogas como una opción para disminuir los conflictos en Latinoamérica, siendo “una de las regiones del mundo que ha sufrido con mayor fiereza la guerra contra los cárteles de la droga (...)

la ilegalidad es lo que está matando a la gente”, donde se determina que la guerra en contra de las drogas mata más ciudadanos que el consumo de estas, donde los cárteles del narcotráfico y el crimen organizado se encuentra controlando países enteros, “la ubicación de Latinoamérica, al sur de Estados Unidos –el mayor consumidor mundial de cocaína– y con salida a Europa, África y Asia la han convertido en un lugar privilegiado para exportar drogas al resto del mundo” (Bárcena, 2018).

En la misma línea Andrés Rodríguez, señala tres procesos necesarios para el tratamiento adecuado del cannabis: “Legalización, despenalización y descriminalización. Con las reformas al COIP y su correcta aplicación, el cannabis no psicoactivo, para usos médicos e industriales, cumpliría con los dos primeros. Descriminalizar, es un concepto más amplio, que no implica únicamente el ámbito legal, sino también procesos educativos que contribuyan a eliminar el estigma que tienen varios sectores de la sociedad respecto a la planta.” Así mismo determina que existen 40 organizaciones procannabis, teniendo por demandas la despenalización de “todas las variedades de la planta, independientemente del porcentaje de THC, reducir las detenciones ilegítimas”, plantea que ya existe una industria informal que produce varios productos medicinales y de uso cosmético los mismo que son promocionados a través de redes sociales principalmente. (Rodríguez, 2022).

Bajo este contexto se posicionan tres niveles para la regulación: el primero se encuentra en el reconocimiento del mercado regulado, estableciéndose como una alternativa al mercado ilegal, la regularización obligatoriamente se encuentra relacionada a la generación de impuestos que da como resultado ingresos para el Estado. Segundo, se determina el reconocimiento de las asociaciones de usuarios teniendo por objeto que se garantice los derechos de la comunidad cannábica principalmente la reducción de riesgos. Finalmente, la posibilidad del autocultivo donde

se delimiten las cantidades y especificaciones. (Universidad Nacional Autónoma de México, 2020). Esta propuesta de regulación podría ser adaptada al Ecuador con la reforma al Acuerdo 109 viabilizando políticas públicas para la nueva implementación de la normativa garantizando el autocultivo y el cultivo comunitario.

4.3. Institucionalidad y desinstitucionalidad - criminalización de los pequeños cultivadores

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en el Examen de Ecuador septiembre de 2019, sostiene que la Secretaría Técnica de Drogas (SETED) sufrió varias transformaciones hasta su desaparición, creada por mandato de la “Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización”, en el 2015 y suprimida ejecutivamente por el expresidente Lenín Moreno Garcés, mediante Decreto No. 376 del 23 de abril del 2018 y el Decreto No. 426 del 5 de junio de igual año, concediendo las competencias al Ministerio de Salud Pública y Ministerio del Interior, desarticulando la institucionalidad para el funcionamiento de una entidad especializada para que el tratamiento del fenómeno de la drogas en el país.

Andrés Moreno, abogado defensor de activistas cannábicos genera varias precisiones sobre el Acuerdo 109, menciona:

“el término de cultivador, son las personas que cultivan plantas de cannabis, ya sea para uso personal o para uso de su familia cercana sin realizar ningún tipo de comercialización. Entonces, estos este tipo de cultivadores se han visto muy afectados porque el acuerdo 109 solo está regulado para para personas que cuentan con grandes capitales,

porque por ejemplo para siempre cultivos se exige mínimo de dos hectáreas cubiertas de cinco hectáreas de cielo abierto de espacio, lo cual obviamente no es accesible para cualquier persona. Y las personas que practican el autocultivo normalmente lo hacen en su propia casa. Pese a que el artículo 220 del COIP establece la sanción para el cultivo, pero cuando es con fines netamente de comercialización. Debido a este vacío, muchos cultivadores han sido perseguidos, criminalizados y judicializados.” (Moreno, 2022).

4.4. Desigualdades en la generación de la política pública

Ferrajoli nos habla de “la diferenciación jurídica de las diferencias”, donde los privilegiados adquieren como derecho natural poderes, en este caso los empresarios que cuentan con recursos económicos, frente a las organizaciones de cultivadores artesanales, que asumen su estatus de discriminatorios, los dos sectores a través del Acuerdo 109 tiene un falso universalismo.

La igualdad del primer tipo es una igualdad amputada también en el plano jurídico, relativa sólo a una parte privilegiada de seres humanos arbitrariamente confundidos con la totalidad. La del segundo tipo es una igualdad jurídica que, al no hacerse cargo de las diferencias y de su concreta relevancia en las relaciones sociales, está destinada a permanecer ampliamente inefectiva y a ser desmentida por las desigualdades concretas en las que de hecho se transmutan las diferencias. (Ferrajoli, 2010).

Si bien todos los ciudadanos a través de una persona jurídica pueden acceder a una licencia, es claro que los requisitos principalmente en el componente del área a ser cultivada es un nudo

crítico para los pequeños cultivadores, en virtud de que el valor mismo a pagar por la obtención es ínfimo en comparación a los costos de la tierra en el país.

A pesar de la limitaciones de los pequeños cultivadores de cannabis medicinal en la ciudad de Quito, existen también otro tipo propuestas que se encuentran relacionadas con el cooperativismos, un ejemplo exitoso en el país es la Cooperativa Ananda se encuentran desarrollando el siguiente proyecto: Cooperativismo agropecuario y sostenibilidad comunitaria en Guano, Chimbo-razo, ubicado en la comunidad de Chingazo Alto y alrededores, teniendo por socios a Asociación de Productores de Guarango y Frutales, ASOPROGF, que inició labores el 1 de julio de 2020.

Este proyecto tiene 4 componentes:

- a. Educación en cannabis y cáñamo: se enfoca en campañas de educación para la población en general desde el origen del prohibicionismo hasta los beneficios medicinales del cannabis, a través de espacios participativos, así también con han gestionado procesos de cooperación con el Consejo Municipal de Guano “pues es deseable tener un grupo de políticos y «decision makers» con la información necesaria, económica, científica y social”
- b. Cabildeo (Lobbyng) para la obtención de licencias: En virtud de la normativa ven como necesaria las alianzas estratégicas principalmente con los gad´s municipales.
- c. Proyecto de economía circular: se encuentra orientada a disminuir la contaminación del cantón y la producción de celulosa para producir papel y bioplásticos 100% degradables, a través de una ordenanza que permita gestionar proyectos de economía circular con el cannabis.
- d. Obtención de licencias e inicio de la producción: A través de un equipo jurídico se gestionará el seguimiento en los trámites de licenciamiento para producción, investigación,

siembra, cultivo, cosecha, procesamiento y comercialización del Cannabis Medicinal e Industrial, este asesoramiento tendrá un valor que se destinará para proyectos de apoyo comunitario (Moreno, 2020).

Otro ejemplo exitoso en la ciudad de Quito es el crecimiento de AYA Natural and Medical Products de Ecuador se convirtió en la primera planta con cannabis medicinal en el país, iniciando su proceso de producción que elabora productos de cuidado personal a niveles industriales. (teleSUR, 2022).

5. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN Y PROCESAMIENTO DE DATOS

Conforme al planteamiento de la investigación se busca la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos donde, al triangular la información obtenida a través del análisis de bibliografía especializada en cannabis y drogas, ejecutándose un trabajo de síntesis sobre las reformas legales, el derecho comparado y la política pública se logra obtener aproximaciones exegéticas principalmente sobre las condiciones impuestas por la administración pública competente para elaborar normativa secundaria. Es así que, la muestra de entrevista de actores del cannabis que constituyen comunidad especializada en el tema ofrece una perspectiva sobre la evolución, posiciones e intereses frente a la regularización de la planta, tratando que no existan sesgos por lo que los entrevistado se encuentra en distintas sendas, a fin de contrastar los datos y percepciones sobre los procesos de regularización y concesiones de licencia. Para la realización de la investigación se utilizará una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos, es decir, un método mixto, a fin de contar con las

ventajas de cada uno de los enfoques, produciendo datos estadísticos y análisis de las distintas experiencias en la construcción del Acuerdo No. 109.

En la recolección de información, como fuentes primarias se revisa documentación oficial producida, como informes LANPUD, CEPAL, informes del Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, ARCSA, INEC, Constitución 2008, Acuerdo Ministerial 2020- 190, resoluciones y presentaciones oficiales archivos importantes para el análisis de la normativa y del contexto en la que se desarrolló el acuerdo.

Se realizaron entrevistas, en profundidad, semiestructuradas, divididas en secciones como: participación en el cambio normativo frente al cannabis, consideraciones sobre el proceso de otorgamiento de licencias, percepción sobre la política pública, conflictos de seguridad y caracterización de los nudos críticos o la determinación de los aspectos concretos entre la regularización y las condiciones impuestas en el Acuerdo 109 como objeto de la investigación.

Los análisis de las entrevistas evitan cambiar el discurso o la percepción expresada por los actores que se han visto afectados o beneficiados con la normativa en mención. También se realiza entrevista-consultas siendo un proceso más fluido con expertos sobre la materia, incluyendo académicos o investigadores que se encuentran vinculados a las reformas legales estudiadas.

A raíz de la caracterización e identificación de los pequeños cultivadores de generar una propuesta de reforma al Acuerdo No. 109, que permita democratizar el acceso a las licencias para la siembra, cultivo, cosecha, poscosecha, almacenamiento, transporte, procesamiento, comercialización del cannabis no psicoactivo de uso medicinal, estableciendo posibilidades como autocultivo, el desarrollo de cultivos urbanos en exteriores o interiores, así también se considere en la reforma la capacitación al personal policial, judicial y a la sociedad en general, a fin de evitar

criminalización de los cultivadores urbanos, pequeños cultivadores y pacientes.

Así también se revisa la estadística descriptiva sobre los datos ya existentes, principalmente sobre el uso del cannabis en distintos niveles analizándose de manera inferencial a fin de deducir y sacar conclusiones que permitan comprobar la hipótesis sobre que el paradigma de regularización, se ejecutó desde los espacios de poder económico de sectores que históricamente estuvieron contrapuesto al uso de cannabis pero que, por factores externos como la pandemia por el COVID-19, vieron una oportunidad de negocio.

6. RESULTADOS

Es claro que existe un consenso mundial sobre los beneficios del cannabis y su utilización a lo largo de la historia de la humanidad, lo que ha impulsado la regularización de está en varios países. Los cambios normativos en el país a raíz de la Constitución del año 2008 cambiaron el enfoque prohibicionista y de criminalización por una parte. Sin embargo, el Reglamento deja de lado a varios sectores importante de la sociedad como: cultivadores, usuarios, pacientes y colectivos cannábicos que fueron los impulsores para que se aprueben los nuevos parámetros en el uso del cannabis medicinal, los que continúan siendo los perseguidos y criminalizados, esta persecución desdice el sentido de la regularización que es por una parte combatir el narcotráfico disminuir la penalización premisas que en el país parecerían haberse agravado según los propios cultivadores de la ciudad de Quito. La falta de institucionalidad que analice el fenómeno de drogas de manera integral como lo fue en su momento el CONSEP limita el estudio a fin de determinar el verdadero impacto de

la promulgación del Acuerdo 109, los países que han legalizado y regulado la producción son los principales impulsores de esta nueva actividad económica.

El Acuerdo 109 limita la participación de personas usuarias y pacientes de cannabis medicinal, donde desde los colectivos se reclama el autocultivo como un derecho y generar reformas que permita un registro simple a fin de evitar cualquier tipo de criminalización, evitando que los ciudadanos que consuman cannabis puedan verse afectados por el monopolio de la fuerza pública.

El sistema planteado a través del Acuerdo en lo que refiere al cultivo se encuentra direccionado a un modelo de monocultivo que degrada los suelos, requiere mayor cantidad de fertilizantes y no garantiza que el mercado orgánico sea una prioridad a pesar de ser un requisito para la compra por parte de las compañías que transforman la materia vegetal.

El Acuerdo 109 representa un avance que puede ser perfectible si se involucran a más actores de la sociedad en este mercado que se encuentra en crecimiento, la democratización del acceso a las licencias es un pendiente de responsabilidad del Ministerio de Agricultura donde el desarrollo del reglamento se vio direccionado a continuar apoyando a ciertos grupos económicos que se vieron afectados por la pandemia. Los cultivadores de la ciudad de Quito a pesar de las restricciones continúan desarrollando emprendimientos y acciones educativas como ferias, talleres y conversatorios, los que continúan solicitando reformas que permitan la regularización de sus actividades a través de la disminución de área de cultivo dentro de los requisitos, así también se permita el autocultivo para el uso directo de consumidores y pacientes.

La legalización, regulación del proceso productivo y consumo de las sustancias, en general, contribuye a fortalecer la prevención del abuso de las misma, el cannabis constituyéndose

como un elemento no letal, a diferencia de drogas legales como el alcohol y el tabaco. dDebería ser legalizado para el uso recreativo y adulto, proceso que se está ejecutando en varios países al ser una demanda de varios grupos cannábicos que fueron los que impulsaron principalmente la posibilidad del uso del cannabis medicinal como un primer paso.

7. CONCLUSIONES

Se puede determinar que el cannabis es una de las sustancias estupefaciente más utilizadas en el mundo teniendo el cuatro por ciento de usuarios, así como pequeños cultivadores que no pueden cumplir con las condiciones generadas el Acuerdo 109, en consideración de los requisitos impuestos no se adaptan a los modelos de cultivos artesanales en el país.

La normativa no reconoce las capacidades instaladas de la organizaciones cannábicas, ni de los pequeños cultivadores, es así que, dentro de la regularización, se deja de lado la economía popular y solidaria; y las economías circulares sin que se genere un debate sobre el modelo de desarrollo que se quiere generar sobre el cannabis medicinal y cuáles serán las responsabilidades de las grandes empresas sobre el impacto ambiental y humano, entendiendo que el Acuerdo 109 busca en sí el monocultivo intensivo.

El paso a la regularización del cannabis y la creciente aceptación de la sociedad al uso de esta en varios ámbitos que van más allá de lo medicinal plantea nuevos escenarios que están direccionados a que los decisores políticos generen normativa que se encuentre alineada a las nuevas realidades dentro del uso y el consumo de cannabis, abriendo así también la posibilidad a otras drogas.

Los usos terapéuticos del cannabis se encuentran claramente identificados, por lo cual, la criminalización de los pequeños

cultivadores no cabe en un Estado donde la Carta Magna garantiza que: “En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales” en concordancia con los parámetros establecidos en el COIP, donde las flores de cannabis que contengan menos del 1% de THC no será sujeta a fiscalización.

Históricamente se demuestra que el prohibicionismo en contra de las sustancias ha generado mayores consecuencias que el propio consumo, la guerra en contra de las drogas no ha dado resultados y, todo lo contrario, ha afectado principalmente a los países latinoamericanos.

Se vuelve imperante que el Estado cuente con una institución que entregue datos precisos sobre el consumo de drogas en el país principalmente en Quito para realizar planes y programas que contribuyan a prevenir el abuso de las mismas.

Finalmente se proponen las siguientes direcciones de política pública.

1. Tomar como ejemplo a países cercanos como Colombia y Uruguay que apostaron por la innovación, ejecutando procesos de regularización que cobijen a los pequeños cultivadores y artesanos para que se capaciten y registren sus actividades, cumpliendo así también con las obligaciones tributarias.
2. Apostar por las iniciativas de regulación del cannabis a fin de garantizar el uso adulto, donde el autocultivo se garantice a fin de romper el ciclo delictivo en el que se ha visto envuelto la planta por políticas que se van en contra de la Constitución y de normativa jerárquicamente superior como el COIP.
3. Legitimar espacio de debate en el marco de la diversidad que existe entre los consumidores, cultivadores, pacientes con el objetivo de democratizar el acceso a espacios de

- participación con las instituciones públicas para la toma de decisiones en el cambio de la normativa.
4. Seguimiento y monitoreo de las actividades de los grupos económicos dedicados al cannabis a fin de controlar los posibles impactos ambientales y sociales.
 5. Involucrar de manera permanente a académicos, científicos y especialistas en la materia para actualizar la evidencia científica a través de la creación de centros de investigación como el apoyo de las Instituciones de Educación Superior.
 6. Promover la participación ciudadana dentro de los nuevos modelos de regularización.

ANEXO 1

Propuesta de Reforma del Acuerdo 109

Art. Innumerado.- Autocultivo:

Pluralidad de plantas de cannabis en número no superior a veinte (20) unidades, de las que pueden extraerse estupefacientes, exclusivamente para uso personal, las que no podrán contener más del 1% de THC, en las flores secas.

El consumo de Cannabis derivado del autocultivo se registrará a través del Ministerio de Agricultura quien emitirá una autorización a fin de que el consumo se realice en mayores de edad, que acredite su utilización.

Se mantendrán las mismas prohibiciones en las solicitudes para quienes posean antecedentes por tráfico de sustancias ilícitas.

Art. Innumerado.- Registro de pequeños cultivadores:

El Ministerio de Agricultura registrará a los pequeños y medianos cultivadores, productores y comercializadores de cannabis medicinal podrán demostrar su condición de poseedores de buena fe del predio donde se pretendan desarrollar las actividades previstas en el Acuerdo 109, los que podrán ser personas naturales o jurídicas, sin que exista un mínimo de metraje para sus actividades, se promoverá la compra a estos sectores.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Bárcena, A. (29 de mayo de 2018). Forbes México. (F. Staff, Entrevistador) <https://www.forbes.com.mx/cepal-llama-a-plantear-la-legalizacion-de-las-drogas-en-latinoamerica/>
- Buitrón, G. (24 de 02 de 2022). Organizaciones cannabicas. (A. Galiano, Entrevistador)
- Corda, A., Cortés, E., Piñol, D. (2019). Cannabis en Latinoamérica : la ola verde y los retos hacia la regulación. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia, Sociedad. *De justicia*. file:///C:/Users/angelica.galiano/Desktop/Maestra/Cannabis-en- Latinoam%C3%A9rica-La-Ola-Verde%20(3).pdf
- Dromi, R. (2019). Derecho Administrativo. Trotta.
- Escotado, A. (2007). Historia general de las drogas incluyendo el apéndice Fenomenología de las drogas. Editorial Espasa Calpe, S. A.
- Ferrajoli, L. (2010). Derechos y Garantías. La Ley del más débil. Trotta.
- Forbes. (07 de abril de 2020). Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/economia-industria-cannabis-via-reactivar-economia-mexico-coronavirus/>
- Gérvás, J. (2002). La dudosa relación entre revisión por pares y calidad. *Gaceta Sanitaria*, 16(3), 280-280. <http://scielo.isciii.es/pdf/gsv/v16n3/v16n3a11.pdf>
- Herer, J. (1999). *El emperador está desnudo*. Castellarte S.L., Castellar de la Fra.
- Klaus Groetzer, E. (27 de Julio de 2020). Elaborar productos con cannabis ya es legal, su siembra aún no. (G. Coba, Entrevistador) PRIMICIAS. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/elaboracion-productos-cannabis-legal-siembra/>
- Luque, A. (12 de 11 de 2020). “El cáñamo es un negocio difícil, un mercado incierto”. (G. Coba,

- Entrevistador) <https://www.primicias.ec/noticias/economia/canamo-salvacion-economica-ecuador-regulacion/>
- Marqués, L. (2020). Pandemics, Existential and non-Existential Risks to Humanity. *Ambient. soc.*, 23, 1-9.
- Moreno, P. (2020). Cooperativismo agropecuario y sostenibilidad comunitaria en Guano, Chimborazo, Ecuador. <http://www.ananda.ec/index.php/es/proyectos/9-blog/13-cooperativismo-agropecuario-y-sostenibilidad-comunitaria-en-guano-chimborazo-ecuador>
- Ortega, J. (2021). La vulneración de los derechos constitucionales de los ciudadanos consumidores de cannabis sativa por parte de la Resolución 002-CONSEP-CD-2015. RES NON VERBA, 106-124. Obtenido de <https://revistas.ecotec.edu.ec/index.php/rnv/issue/view/36>
- Paladines, J. (2009). Entre el control social y los derechos humanos. V&M Gráficas. <http://www.drogasyderecho.org/wp-content/uploads/2015/02/entre-el-control-social.pdf>
- Paladines, J. (2020). Dosis de inocencia: Posesión y umbrales en la justicia ecuatoriana . En S. C. Nación, D. Humanos, y D. Elementa, El control de constitucionalidad de las Altas Cortes sobre la prohibición del consumo de cannabis en América Latina (pp. 215-236). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. file:///C:/Users/angelica.galiano/Desktop/Maestra/El-control-de-constitucionalidad_ELECTRONICO.pdf
- Paladines, Jorge. (2020). Dosis de inocencia: Posesión y umbrales en la justicia ecuatoriana. En El control de constitucionalidad de las Altas Cortes sobre la prohibición del consumo de cannabis en América Latina (p. 229). Suprema Corte de Justicia Nacional.
- Rodriguez, A. (2020). "Reformas Estatales, Organizaciones Cannábicas y Mercados Emergentes en Ecuador". *Revista Retos y Perspectivas Sociales ITFIP*, 61. file:///C:/Users/angelica.galiano/Downloads/Reformas_estatales_organizaciones_cannab%20(1).pdf

- Rodríguez, A. (03 de Junio de 2022). Industria y oportunidad. El cannabis en Ecuador. (L. Hora, Entrevistador). <https://www.lahora.com.ec/industria-y-oportunidad-el-cannabis-en-ecuador/>
- Secretaria Nacional de Planificación. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. SENPLADES.
- TeleSUR. (2022). Telesur. <https://www.telesurtv.net/news/ecuador-primera-planta-cannabis-medicinal-produccion-ecuador-20220301-0025.html>
- Transnational Institute (TNI). (29 de enero de 2015). Transnational Institute (TNI). Transnational Institute : <https://www.tni.org/my/node/22564#2a>
- Universidad Nacional Autónoma de México. (2020). Transformaciones en el control del cannabis. en momento de regular el cannabis y revisar la política de drogas (EN MÉXICO Y EL MUNDO) (ps. 91- 100). México: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6171/12.pdf>

El costo de oportunidad de la universalización de derechos en Ecuador

Juan Carlos Salvador Morales

RESUMEN

Este artículo busca identificar el costo de oportunidad de la universalización de derechos relacionados a educación, salud y vivienda en Ecuador, bajo el cálculo de las privaciones a nivel de hogar en la pobreza multidimensional. Se emplea un análisis de microsimulación en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo a diciembre 2022 que, con base en supuestos establecidos, calcula el monto necesario de inversión para llevar a cabo programas y proyectos para satisfacción de necesidades de la población. Los resultados de la microsimulación brindan evidencia que en seis indicadores que forman parte de la medición de la pobreza multidimensional, determinan que la eliminación de dichas carencias requiere una inversión anual de USD9.247,5 millones, que es equivalente al 8,0% del PIB y que, en términos estáticos, en promedio genera efectos positivos en la tasa de pobreza multidimensional, ya que se estima se reduzca en 1,4 y 7,0 puntos porcentuales.

Palabras clave: inversión, microsimulación, pobreza, universalización.

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la economía global, existen desafíos sociales, fiscales e institucionales que se complementan y retroalimentan entre sí. Estos retos se encuentran condicionados a la recuperación económica y perspectivas de crecimiento, lo cual incide en la capacidad de los gobiernos para hacer frente a la provisión de bienes y servicios, programas sociales e infraestructura (BID, 2023).

La estimación de expansión económica para América Latina y el Caribe para 2023 es 1,0% según el BID, representando una desaceleración en relación a 2021 y 2022, que incrementaría el riesgo de brechas asociadas a mejoras en las condiciones sociales, fortalecimiento de las cuentas fiscales y promoción de crecimiento de largo plazo. En vista de aquello, la región tendría una mayor probabilidad de profundización y deterioro de los indicadores sociales (BID, 2023).

En el caso del Ecuador, para 2023 el Banco Central del Ecuador (BCE, 2023) establece una proyección de crecimiento de la producción en 2,6% siendo 0,5 puntos porcentuales menor a lo estimado en septiembre de 2022 (3,1%). En el ámbito fiscal, el Presupuesto General del Estado (PGE), que es el instrumento utilizado para la determinación de ingresos y gastos de entidades bajo la administración estatal (incluido entidades de educación superior) representa una herramienta de política fiscal, registra un Plan Anual de Inversiones (PAI) en valores codificados¹⁹ de USD 2.047,3 millones que son equivalentes al 1,7% del PIB²⁰ para 2023, siendo el menor desde 2008.

19 Con corte al 31 de mayo de 2023.

20 Según la previsión económica para 2023 del BCE con corte a abril.

La evidencia muestra que la inversión en infraestructura, sobre todo cuando va acompañada de mecanismos para aumentar la eficiencia, tiene un impacto diferencial y mayor en los ingresos de los más pobres (BID, 2023, p. 60). Cavallo et al. (2020) y Cavallo y Powell (2019). Sin embargo el PAI ha registrado una tendencia a la baja desde 2014, año en el cual en el PGE se reporta el mayor monto codificado desde 2008, lo cual ha condicionado el financiamiento de programas y proyectos en beneficio de la población, destinados al fortalecimiento de capacidades y eliminación de privaciones.

La universalización de derechos en Ecuador representa la eliminación de privaciones en hogares conforme la metodología de cálculo de la pobreza multidimensional, que bajo el lineamiento de supuestos en cuanto cada indicador, permite una aproximación al cálculo monetario de la inversión requerida para hacer frente a los proyectos de infraestructura o programas sociales.

El nivel de obra pública²¹ del PGE pasó de 2,6% del PIB en 2013 (el mayor desde 2008), a 0,3% del PIB a 2022. En cuanto a la totalidad de gasto no permanente, según los especifica el MEF (2022), hace referencia a los recursos destinados a mejorar capacidades sociales y proyectos de obra pública; estos rubros pasaron de 12,1% del PIB a 4,5% del PIB entre el mismo periodo. Esto determina que desde 2013 estos rubros han presentado una tendencia a la baja.

Este artículo incorpora en el análisis a la dimensión educación, salud²² y vivienda²³ con el fin de identificar el costo de oportunidad de la universalización de derechos en Ecuador, a través de la eliminación de hogares con privaciones según la pobreza multidimensional a diciembre 2022. Se realiza además un análisis

21 En valores devengados a diciembre.

22 Agua y alimentación social.

23 Vivienda y ambiente sano.

del panorama de la pobreza, evolución de la inversión pública, estructura del gasto social y subsidios, así como el cálculo del costo en términos de inversión para eliminar dichas privaciones.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1. Marco legal de la política social

El Plan de Desarrollo, en el artículo 280 de la Constitución, plantea la necesidad de instrumentar un horizonte con ejes de acción para el cumplimiento de la garantía de derechos, en donde la programación y asignación de recursos, permite la planificación de la política económica a implementarse por un gobierno.

Estos objetivos, amparados en el artículo 284 de la Constitución, basados en velar por la distribución del ingreso, productividad y competitividad sistémica, acumulación de capital científico, pleno empleo, estabilidad económica, consumo social y ambientalmente responsables (entre otros) corresponden a los resultados que se buscan sean alcanzados por medio de la política económica, formulando así, reglas fiscales que permitan sean amparados por la elaboración de un PGE consistente con los ingresos, gastos y planificación de endeudamiento público que permita que este ejercicio progresivo de garantía de derechos, sea sostenible en el tiempo.

Para el análisis de la asignación presupuestaria al sector social es importante mencionar el contexto bajo el cual el cumplimiento progresivo a través de normas y jurisprudencia, así como por medio de políticas públicas. Es un deber primordial del Estado para asegurar el respeto a los de derechos humanos

sin discriminación alguna, así como libertades fundamentales y seguridad social.

Por ello, en la Constitución de la República se establece a la educación como un derecho inexcusable del Estado, así como la salud en cuanto a su promoción y protección, derecho a la vivienda y conservación del medio ambiente y derecho a la vida desde su concepción. Estas garantías constitucionales se encuentran enfocadas en una protección más efectiva de los derechos fundamentales.

Se establecen las políticas y acciones que buscan mejorar las condiciones socioeconómicas de la población del Ecuador. Es así que el país cuenta con varios elementos para la planificación nacional. Por lo cual, la inversión social constituye una herramienta fundamental de política económica para influir en las condiciones de bienestar de la población y en el desarrollo social (UNICEF, 2011).

De esta manera, la inversión social muestra los esfuerzos fiscales del Estado que se enfocan en mejorar las condiciones para el desarrollo, así como promoción y creación de capital humano y social como base para elevar los niveles de vida y reducir los niveles de pobreza y desigualdad de la población. Siendo los dos últimos aspectos prioritarios para poder generar un crecimiento y desarrollo de la sociedad en su conjunto.

En 2015, todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron 17 Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la cual se establece un plan para alcanzar los Objetivos en 15 años, lo que constituye una convocatoria universal a la acción para poner fin a la pobreza en todas sus formas hasta el año 2030 (ONU, 2020).

2.2. La inversión pública y generación de capacidades

Siguiendo la metodología de Alkire y Foster (2009), en la cual reflejan la amplitud, profundidad y gravedad de la pobreza multidimensional basada en dos enfoques: corte tradicional de dimensión específica, que identifica si una persona está privada con respecto a esa dimensión y el segundo, es aquel número mínimo de dimensiones de privación; el procedimiento se generaliza a situaciones en las que las dimensiones tienen pesos diferenciales, es decir, múltiples privaciones.

Esto constituye un enfoque que no limita a la pobreza al análisis unidimensional basado en la maximización de la producción y consumo bajo recursos monetarios mínimos, que le permita al individuo satisfacer sus necesidades básicas, más bien se basa en el fundamento de generación de capacidades como eje de desarrollo de una sociedad (Sen, 1999).

La pobreza es considerada como un complejo fenómeno multidimensional que afecta al ser humano en sus diferentes ámbitos de desarrollo, cuya privación tanto de ingreso o consumo coyuntural, también abarca una pérdida de talento intolerable de su potencial (Sen, 1999). La heterogeneidad de variables que comprometen este fenómeno ha dado lugar a un análisis multi-causal y multidimensional, analizado desde diferentes tópicos, enfoques y aproximaciones, con el fin de identificar los principales determinantes de la pobreza.

El Banco Mundial (2015) y Kaufman (2010) establecen la vulnerabilidad en grupos de minorías étnicas y a hogares que provienen de zonas rurales, expresados en mayor probabilidad de ser pobres por ingresos. En lo que respecta a la brecha de género, según Zuluaga (2007), la probabilidad mayor de ingresos per cápita del hogar menores a la línea de la pobreza, se manifiesta en mujeres jefe de hogar.

Asimismo, Haughton y Khandker (2009) resalta a la condición del empleo como uno de los determinantes de la pobreza. El nivel de educación refleja el capital humano y la privación o no de capacidad de conocimientos (Mekore y Yaekob, 2018); la experiencia en términos no lineales, según Amuedo-Dorantes (2004) y Majeed y Malik (2015) determinan el nivel de ingreso mensual de los hogares.

Bajo el enfoque de capacidades, se conceptualiza a la pobreza en el marco del ejercicio de derechos y en Ecuador, está la visión de bienestar corresponde a los derechos del Buen Vivir, identificados en el segundo capítulo de la Constitución, siendo la razón bajo la cual surge la necesidad de una nueva medición en términos de bienestar, con umbrales mínimos a ser garantizados y cuya vulneración o afectación conlleva al surgimiento de una privación. En la medición de la pobreza multidimensional, el INEC (s.f.) conceptualiza a la pobreza como “la situación de privación del ejercicio de los derechos de las personas establecidos en la Constitución que introduce el concepto del Buen Vivir como eje transversal para la definición de los derechos de las personas” (p. 4).

3. METODOLOGÍA

Por medio de la Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), publicada por el Instituto de Estadísticas y Censos (INEC) con corte a diciembre de 2022, y a través de la aplicación de la medición de Alkire y Foster (2009), se realiza el cálculo de la pobreza multidimensional para sus cuatro indicadores y doce dimensiones, identificando las privaciones en términos de hogar.

Partiendo del concepto de la tasa de pobreza multidimensional (TPM), se lleva a cabo la microsimulación a nivel de hogar por medio de la eliminación de privaciones en términos de personas que viven en hogares con carencias en por lo menos una tercera parte de las 12 dimensiones.

Para el cálculo monetario y su relación con respecto al producto interno bruto (PIB), se aplican los supuestos detallados a continuación para el sector salud, educación, agua y saneamiento y vivienda.

Educación

- Inasistencia a educación básica y bachillerato: para el ciclo escolar del periodo inicial 2022-2023 en total se registró 3.018.479 estudiantes en sostenimiento fiscal. Los valores del PGE correspondientes a la sectorial educación y funcional²⁴ relativo a: bachillerato general, administración de evaluación educativa y apoyo de la protección social, sumaron USD 2.795,4 millones en valores pagados a diciembre 2022 que, en promedio representan USD 926,1 al año por estudiante matriculado.

Salud

- Sin servicio de agua por red pública: con base en la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento (2015) se toma como referencia el costo de conexión de proyectos de provisión de agua potable según área, tomando la media de costo de USD 1.239 para el área urbana y USD 927,8 en lo rural.

24 Para el cálculo no se incluye educación inicial.

- Pobreza extrema por ingresos: mediante la identificación de pobreza por ingresos a nivel de personas, se resta la línea de pobreza por ingresos menos el ingreso per cápita del individuo a diciembre de 2022, con el fin de identificar el valor monetario mínimo que, en condiciones óptimas, el miembro del hogar podrá salir de la extrema pobreza y de la pobreza.

Vivienda

- Hacinamiento: por medio del Proyecto de vivienda Casa para todos (2018) se toma como referencia el precio de mercado unitario de la vivienda nueva en primer segmento, cuyo valor es USD 21.000 por vivienda. Al identificar a los hogares en los cuales son pobres multidimensionales con privación en hacinamiento, se determina el monto de inversión anualmente requerido.
- Sin saneamiento de excretas: dentro de la Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento (2015), se toma como referencia el costo de provisión de alcantarillado rural, cuyo costo es USD 1.633 por conexión.
- Sin servicio de recolección de basura: Para el cálculo del costo por habitante se utilizó como aproximación el subsidio de la gestión de residuos sólidos de la Estadística de Información Ambiental Económica en Gobiernos Autónomos Municipales (GAD), siendo para 2021 equivalente a USD 10,5 millones que los GAD subsidian del costo total de la prestación de servicio, que se divide para la población de 2021, según las proyecciones poblacionales del INEC en aquellos cantones que existe ordenanza o reglamento para el cobro de la tasa de prestación de servicio

de manejo de desecho sólidos, que alcanzó el 93,2% de los municipios. Por lo tanto, al identificar a las personas cuyos hogares registran esta privación, el equivalente costo unitario por persona (USD 1,68) multiplicado por la cantidad de hogares pobres multidimensionales con privación en el servicio de recolección de basura, determina el costo total anual de inversión.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Panorama general de la pobreza en Ecuador

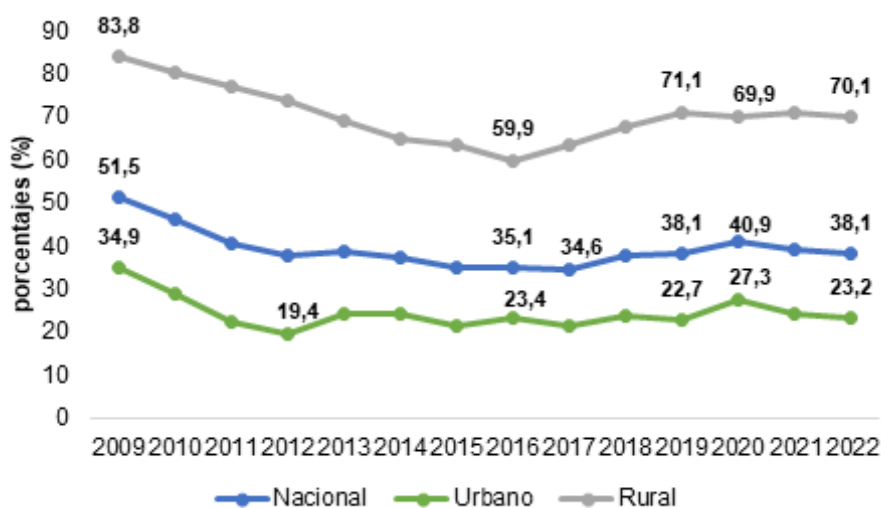
La evolución de la tasa de pobreza multidimensional (TPM), a diciembre de cada año, determina que, desde 2009 hasta 2017, se redujo de manera constante a nivel nacional, hasta alcanzar la tasa mínima de 34,6%. Por otro lado, la TPM en el área rural, presenta un incremento desde 2016, pasando de 59,9% a 70,1% en 2022; en lo que respecta al área urbana, esta tasa se ha mantenido entre 23% y 24% desde 2013.

A diciembre de 2022, las personas que viven en hogares con privaciones en al menos la tercera parte de los doce indicadores alcanzaron el 38,1% de la población nacional. En cuanto al área rural el 70,1% de la población tiene privaciones simultáneas, es decir, cuatro de cada cinco personas no tienen garantizado el cumplimiento mínimo de sus derechos. Por otro lado, en el área urbana la tasa de pobreza multidimensional alcanzó el 23,2%.

En 2020, producto de la crisis derivada por la pandemia COVID-19, la TPM alcanzó 40,9% a nivel nacional, siendo la tercera más alta desde 2009. Esta situación determinó que 124.032

personas tengan privaciones simultáneas entre las cuatro dimensiones de la pobreza multidimensional.

Gráfico 1: Evolución de la tasa pobreza multidimensional según área



Notas: Los valores corresponden a diciembre de cada año y son expresados en porcentajes.

Fuente: ENEMDU diciembre 2022, INEC.

Elaborado por: Autor.

Al realizar un análisis del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) que hace referencia al conjunto de privaciones a nivel de hogar y permite descomponer la contribución de cada uno de los doce indicadores que forman parte del cálculo, para identificar aquellas variables prioritarias en términos de formulación

de política pública. Al descomponer el IPM según dimensión, indicador y área se obtiene:

Cuadro 1: Contribución absoluta al IPM según área

Área	Dimensiones	Indicadores	2019	2020	2021	2022
Nacional	Educación	Inasistencia educ. básica y bachillerato	0,9	0,9	0,7	0,7
		Barrera econ. acceso a educ. superior	0,5	0,7	0,8	0,8
		Logro educativo incompleto	2,8	2,9	2,6	2,4
	Trabajo y Seguridad social	Empleo infantil y adolescente	0,7	0,7	0,9	0,8
		Desempleo/empleo inadecuado	2,9	3,2	3,1	3,0
		No contrib. sistema de pensiones	2,8	3,1	2,9	2,9
	Salud, Agua y Alimentación	Pobreza extrema por ingresos	1,1	1,8	1,3	1,0
		Sin servicio agua por red pública	2,6	2,4	2,9	2,9
	Hábitat, Vivienda y Ambiente sano	Hacinamiento	0,8	0,8	0,7	0,6
		Déficit habitacional	1,9	2,1	2,0	1,9
		Sin saneamiento de excretas	1,0	1,2	1,1	1,0
		Sin servicio recolección de basura	0,9	0,9	0,7	0,8
	Total			19,0	20,7	19,7

Urbano	Educación	Inasistencia educ. básica y bachillerato	0,6	0,5	0,5	0,5
		Barrera econ. acceso a educ. superior	0,4	0,6	0,6	0,5
		Logro educativo incompleto	1,7	1,9	1,7	1,5
	Trabajo y Seguridad social	Empleo infantil y adolescente	0,1	0,2	0,2	0,2
		Desempleo/empleo inadecuado	1,7	2,1	1,9	1,8
		No contrib. sistema de pensiones	1,8	2,1	1,9	1,9
	Salud, Agua y Alimentación	Pobreza extrema por ingresos	0,5	0,9	0,7	0,4
		Sin servicio agua por red pública	0,6	0,5	0,7	0,7
	Hábitat, Vivienda y Ambiente sano	Hacinamiento	0,6	0,6	0,7	0,6
		Déficit habitacional	1,1	1,3	1,2	1,2
		Sin saneamiento de excretas	0,7	0,9	0,7	0,6
		Sin servicio recolección de basura	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total			9,8	11,8	10,9

Rural	Educación	Inasistencia educ. básica y bachillerato	1,6	1,5	1,3	1,3	
		Barrera econ. acceso a educ. superior	0,8	1,0	1,2	1,3	
		Logro educativo incompleto	5,3	4,9	4,7	4,4	
	Trabajo y Seguridad social	Empleo infantil y adolescente	1,8	1,8	2,2	2,1	
		Desempleo/empleo inadecuado	5,6	5,5	5,7	5,5	
		No contrib. sistema de pensiones	4,9	5,0	5,1	5,2	
	Salud, Agua y Alimentación	Pobreza extrema por ingresos	2,3	3,6	2,5	2,1	
		Sin servicio agua por red pública	6,9	6,5	7,5	7,4	
	Hábitat, Vivienda y Ambiente sano	Hacinamiento	1,2	1,2	0,8	0,6	
		Déficit habitacional	3,7	3,8	3,7	3,6	
		Sin saneamiento de excretas	1,6	1,7	1,8	1,7	
		Sin servicio recolección de basura	2,8	2,9	2,0	2,5	
	Total			38,5	39,6	38,4	37,8

Notas: Los valores corresponden a diciembre de cada año.

Fuente: ENEMDU diciembre 2022, INEC.

Elaborado por: Autor.

A diciembre de 2022 el indicador que más contribuyó de manera relativa al IPM a nivel nacional fue desempleo/empleo inadecuado, el cual corresponde a aquellas personas que forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA), disponibles para trabajar pero que no disponen de un empleo. En el área

urbana el indicador que más representatividad registró fue en no contribución al sistema de pensiones, es decir, aquellas que no aportan a ningún tipo de seguridad social y aquellas que no reciben pensión o transferencias sociales. Por otro lado, en el área rural la principal privación corresponde a la falta de servicio de agua por red pública, especificando a aquellos hogares que obtienen agua por un medio distinto al de la red pública (INEC, s.f.).

El IPM a nivel nacional pasó de 19,7% en 2021 a 18,8% en 2022, con un incremento en dos de los doce indicadores, que corresponden a una no contribución al sistema de pensiones y privación en el servicio de recolección de basura. En el área urbana, los hogares que no obtienen agua por red pública pasaron de contribuir en 0,71% a 0,74% entre el periodo analizado. En el área rural, la barrera económica para acceso a educación superior y privación en servicio de recolección de basura, tuvieron un crecimiento en su participación relativa al IPM.

En cuanto a un decrecimiento de la participación de los indicadores entre el mismo periodo analizado, establece que, en la privación de pobreza extrema por ingresos y logro educativo incompleto, presentan mejoras entre 2022 y 2021. Esta situación determina la importancia de la inversión pública como pilar fundamental para la reducción de privaciones de derechos mínimos en la sociedad.

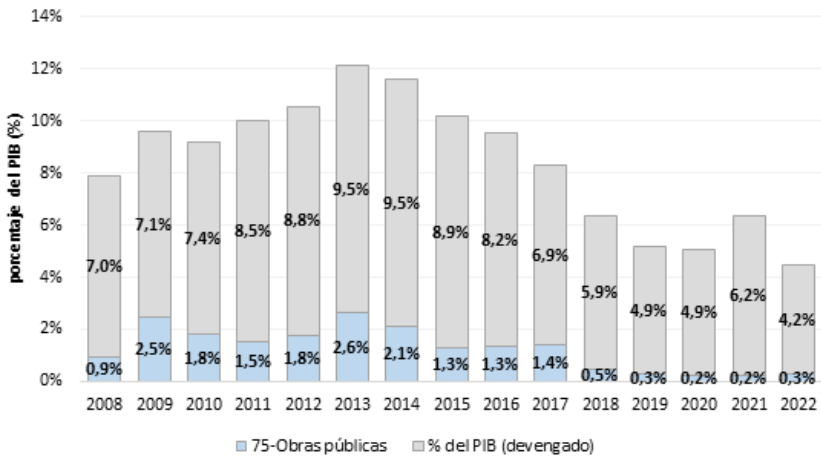
4.2. Evolución de la inversión pública

La asignación de recursos desde el PGE se realiza de acuerdo a la estructura de gasto definida en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. En lo que respecta a los gastos no permanentes, son recursos con características temporales, extraordinarias y excepcionales en el tiempo, cuyos montos son destinados al financiamiento de programas y proyectos de ejecución de obra pública e inversión; corresponden a sueldos y

salarios de inversión, obra pública, bienes y servicios de inversión, transferencias no permanentes.

El gasto no permanente alcanzó un máximo de participación sobre el PIB de 12,1% en 2013, a partir del cual registra una tendencia a la baja en términos de asignación y uso presupuestario (valores devengados) hasta alcanzar el 4,5% del PIB en 2022, siendo el valor mínimo desde 2008, representando USD 5.124,0 millones, conformado de manera principal por transferencias de capital a GAD (52,9%), nómina de inversión (7,4%), obras públicas (7,3%) y egresos de capital (7,2%).

Gráfico 2: Evolución del gasto no permanente del PGE como porcentaje del PIB



Notas: Los valores de gasto no permanente y obra pública se encuentran en términos devengados a diciembre de cada ejercicio fiscal.

Fuente: Ejecución presupuestaria del PGE, Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaborado por: Autor.

El gasto correspondiente a obras públicas determina el monto destinado a la generación de infraestructura pública, reparaciones y adecuaciones estructurales, que pasó de un máximo de 2,6% del PIB en 2013 a 0,3% en 2022. El principal rubro que se registra en este grupo de gasto hace referencia a transporte/vías y construcción/edificaciones, sin embargo, en cada ejercicio fiscal, se ha priorizado la asignación de recursos hacia el incremento patrimonial del Estado.

Además de la reducción de presupuesto, tanto para gasto no permanente, como para sus componentes, se incluye la ineficiencia en la ejecución presupuestaria de los recursos asignados, ya que en promedio entre 2008 y 2022 se ejecutó el 81,0% y en obra pública el 61,6%, es decir, dos de cada cinco recursos del presupuesto no son devengados.

4.3. Estructura del gasto social y subsidios

El gasto tributario representa el monto de ingresos que deja de percibir el Estado por la existencia de un conjunto de normativas que establecen incentivos, beneficios, reducciones en la base imponible, tipos impositivos reducidos, bonificaciones y deducciones (SRI, 2019, p. 4), plantea el costo de oportunidad entre recaudación impositiva y bajo razones de política fiscal, social o económico, incentivos para un determinado número de contribuyentes, en un conjunto de bienes y servicios prioritarios o para potenciar el desarrollo de una actividad económica.

El gasto tributario del Impuesto al Valor Agregado (IVA) es regresivo, ya que no toma en consideración las distintas capacidades de consumo de los hogares, presentando error de inclusión, es decir, el mayor volumen de gasto de bienes y servicios con exenciones de IVA, se acumula en los deciles de mayores ingresos, en donde el 43,7% de su consumo del gasto corriente se

encuentra exento, mientras que el 18,7% en los deciles de menor ingreso (Castillo y Gómez, 2018, p. 15).

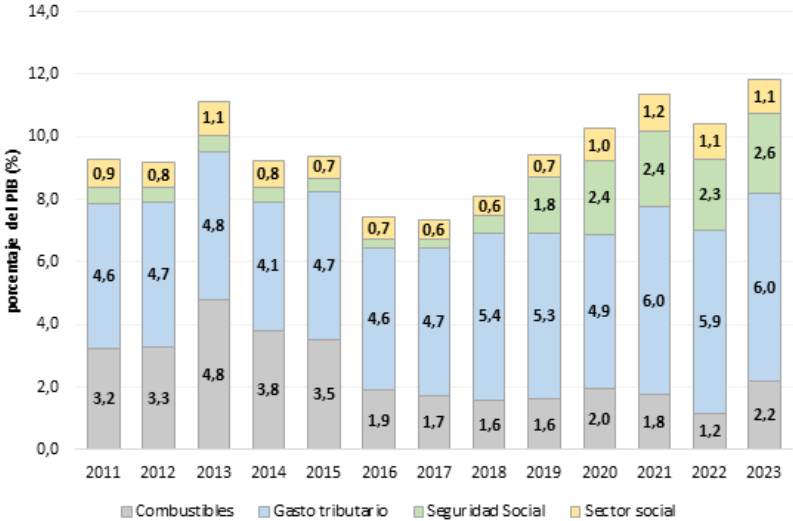
Por otro lado, desde 2014 se ha incrementado el valor que deja de recaudar por concepto de Impuesto a la Renta en relación al PIB, lo cual representa la reducción de la progresividad a la imposición directa e incide en la reducción del nivel de contribución impositivo; se afecta al principio de generalidad, ya que por principio legal, la ley busca perfeccionar el hecho generador, abarcar y alcanzar de manera integral las categorías de personas, bienes y servicios, ya que no se puede gravar a una parte, sino a la totalidad de este hecho generador.

En lo que respecta a las transferencias desde el PGE destinadas al desarrollo social, urbano y vivienda (sector social), hacen referencia a los subsidios de asistencia financiera para incentivar determinadas actividades económicas, dirigidas hacia grupos vulnerables y destinadas a proyectos y programas de inversión, es decir, a las subvenciones sin contraprestación efectivas durante un periodo.

Los subsidios del Ecuador, compuestos por gasto tributario, subsidio a los combustibles, transferencias corrientes al sector social y Seguridad Social, alcanzaron USD 12.068,6 millones en 2021, representando el 11,4% del PIB, el 90,5% de los ingresos tributarios y 50,4% de los ingresos totales²⁵ del PGE. De cada USD10 de subsidios, USD 5 se destinan a gasto tributario, USD2 a la Seguridad Social, USD2 a los combustibles y USD1 al sector social.

25 No se incluye fuentes de financiamiento.

Gráfico 3: Estructura los subsidios y gasto tributario en Ecuador (% PIB)



Nota. (1) Con el fin de tener elementos comparables entre las variables objetivo, para los años 2022 y 2023 se realiza una proyección de gasto tributario correspondiente a la mediana del periodo analizado. (2) Los valores de transferencias a la Seguridad Social y Sector Social se encuentran en términos devengados a diciembre de cada año. (3) Cifras sujetas a revisión.

Fuente: Ejecución presupuestaria del PGE y Proformas Presupuestarias publicadas en el Registro Oficial varios años, Ministerio de Economía y Finanzas. Manual de gasto tributario varios años, Servicio de Rentas Internas.

Elaborado por: Autor

En 2013, el conjunto de subsidios mencionado, representó el 14,1% del PIB, el 98,3% de los ingresos tributarios y 85,4% de los ingresos no petroleros; año en el cual su relación relativa con respecto a la producción, alcanza el máximo entre el periodo

analizado. Entre el año 2011 y 2014, el precio de barril de petróleo medido a través del West Texas Intermediate (WTI) registró un promedio de USD 95,1 por barril, lo cual explica la estimación realizada en las proformas presupuestarias del subsidio a los combustibles de hasta 4,8% del PIB registrado en 2013, alcanzando USD 4.539,6 millones.

El monto devengado en 2021, destinado a transferencias desde el PGE al sector social, alcanzó 1,2% del PIB y se programó en valores codificados que alcancen 1,1% en 2023. Esto determina el quinto año consecutivo de incremento, después de tener reducciones de hasta 19,9% alcanzado en 2015.

El monto de ingresos tributarios que dejó de percibir el Estado representó cinco veces el monto de subsidios al sector social, tres veces el subsidio a los combustibles y el doble de las transferencias corrientes a la Seguridad Social. La evolución histórica del gasto tributario presenta una tendencia al alza, que ha pasado del 4,6% del PIB en 2011 a 6,0% del PIB en 2021. En vista a la crisis derivada de la pandemia por COVID-19, los ingresos que el Estado dejó de percibir en relación a 2019 por concepto de gasto tributario, representan USD 869,6 millones, es decir, en dicho año alcanzó el 5,3% del PIB. En el año 2021 se registra el mayor gasto tributario entre el periodo analizado, tanto para IR e IVA.

La estructura tributaria y de subsidios requieren un cambio de paradigma en cuanto al planteamiento de prioridades, dada la distribución inequitativa de recursos y un desbalance en el costo de oportunidad e impacto, por ende es relevante: fortalecer la estructura progresiva impositiva, reducir el error de inclusión y minimizar el componente regresivo de los impuestos indirectos, así como una concepción costo-beneficio en cuanto a los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de exoneraciones y exenciones.

4.4. Costeo de la universalización del acceso a derechos fundamentales

Con la aplicación de los supuestos en la microsimulación en la ENEMDU mensual a diciembre 2022 y conforme la metodología presentada a nivel de hogares pobres multidimensionales, se cuantifica el costo anual requerido y su relación con respecto al PIB, siendo el escenario base de la simulación. De manera adicional, con la eliminación de privaciones en los indicadores objetivo, se cuantifica su incidencia en la reducción de la TPM en puntos porcentuales, partiendo de su estimación puntual a nivel nacional (38,1%).

Los resultados establecen que en seis indicadores que forman parte de la medición de la pobreza multidimensional, resaltan la importancia de garantizar progresivamente los recursos de forma anual para eliminar privaciones simultáneas dentro de la pobreza. De manera agrupada, la eliminación de dichas carencias requiere una inversión anual de USD 9.247,5 millones que es equivalente al 8,0% del PIB.

El indicador con mayor incidencia en la reducción de puntos porcentuales de la TPM corresponde a la provisión de servicio de agua por red pública (-7,0 p.p.), es decir, se reduce la privación de los miembros de las viviendas que obtienen el agua por un medio distinto al de la red pública. La inversión anual necesaria para cubrir el costo asociado a la conexión de proyectos de provisión de agua potable es de USD 1.391,7 millones.

En lo que respecta al saneamiento de excretas, hace referencia a aquellos hogares cuya vivienda no cuenta con alcantarillado o pozo séptico, cuya reducción en términos de TPM es 2,6 puntos porcentuales y requiere una inversión de USD1.564,4 millones que son equivalentes al 1,4% del PIB. Por otro lado, aquellos miembros de viviendas que tienen más de tres personas por dormitorio exclusivo para dormir, es decir, el indicador de

hacinamiento, por medio de la provisión de viviendas de interés social de primer segmento, la reducción en TPM es de 2.8 p.p. con una necesidad de inversión mayor de entre todos los indicadores, ya que representa el 3.8% del PIB y en valores monetarios alcanza USD 4.354,2 millones.

Cuadro 2: Resultados de la microsimulación aplicada a la TPM nacional

Indicadores	Costo anual (USD)	Costo (% PIB)	Var. TPM (p.p.)
Inasistencia a educación básica y bachillerato	1.800,3	1,6%	-1,7
Sin servicio de agua por red pública	1.391,8	1,2%	-7,0
Pobreza extrema por ingresos	132,6	0,1%	-1,5
Hacinamiento	4.354,2	3,8%	-2,8
Sin saneamiento de excretas	1.564,4	1,4%	-2,6
Sin servicio de recolección de basura	4,2	0,0%	-1,4
Total costo anual	9.247,5	8,0%	

Fuente: Banco Central del Ecuador (BCE), Estrategia Nacional de Agua y Saneamiento (ENAS), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Programa Casa para todos y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Elaborado por: Autor

El indicador de inasistencia a educación básica y bachillerato, la privación, se enfoca en el derecho a la educación los niños y niñas comprendidas en la edad entre 5 a 14 años que no asisten a un centro de educación básica y también los jóvenes entre 15 a 17 años que no asisten al bachillerato. Por medio de la aplicación de costo unitario por estudiante matriculado, se calcula el valor monetario necesario en términos de gasto para garantizar la provisión de bienes y servicios e infraestructura educativa que es equivalente al 1,6% del PIB para 2022, con una disminución en puntos porcentuales de 1,7 de la tasa de pobreza multidimensional.

En lo que respecta a la pobreza extrema por ingresos, la cual considera a las personas cuyo ingreso per cápita familiar es inferior a la línea de pobreza extrema y por medio de la identificación del ingreso mediante el cual, estas personas al menos sobrepasan la línea extrema de pobreza e igualan a la línea de la pobreza, permite llevar a cero, en términos monetarios esta privación, y reducir la TPM en 1,5 puntos porcentuales.

Dentro del análisis de identificación de privaciones, en provisión de servicio de recolección, se identifican a las personas que habitan en viviendas que no tienen acceso al servicio municipal de recolección de basura y por medio del cálculo del costo per cápita para los usuarios de este servicio, se identifica el valor anual que garantizaría la eliminación de las privaciones en hogares, cuya reducción en términos de pobreza multidimensional es 1,4 puntos porcentuales con un nivel de inversión anual de USD 4,2 millones.

En este sentido, la inversión requerida anualmente para eliminación de privaciones en términos de pobreza multidimensional alcanza USD 9.247,5 millones, los mismos que en términos estáticos, en promedio, generan efectos positivos en la tasa de pobreza multidimensional, ya que se estima se reduzca en 1,4 y 7,0 puntos porcentuales. De ahí, la importancia y la necesidad de asignar recursos al sector social y en la provisión de infraestructura y

obra pública. Esta situación permite la generación de capacidades en la población, mejora en el capital humano, incremento de productividad, fortalecimiento de la competitividad, crecimiento económico, generación de empleo y disminución de la pobreza (Badillo, 2006).

4.5. Costo de oportunidad de la universalización de derechos

El costo de oportunidad establece el monto de recursos que se dejan de percibir o gastar cuando se decide por una alternativa diferente, es decir un costo ficticio como referencia al tomar una decisión. En el ámbito aplicado a la universalización de derechos, se mide la representatividad en cuanto a las principales variables fiscales del PGE a diciembre 2022 según los indicadores utilizados²⁶.

Los resultados demuestran que para la universalización en seis de los doce indicadores de la pobreza multidimensional, representaría el 40,3% de todos los ingresos permanentes que percibe el PGE que en 2022 alcanzó USD 22.9478 millones, es decir, al conjunto de ingresos previsible en el tiempo conformados por impuestos, tasas, contribuciones, ingresos operativos de entidades del sector público, entre otros.

En cuanto al IVA, en 2022 alcanzó una recaudación de USD 6.482,0 millones, que representa el 28,2% de todos los ingresos permanentes del PGE, la universalización de derechos identificada, alcanzaría el 142,7% de la recaudación, es decir lo percibido por concepto de impuesto al valor agregado financiaría el 70,1%. Por otro lado, en el IR que alcanzó USD 4.481,4 millones

26 Por cuestiones de representatividad, no se coloca en el análisis los valores correspondientes a servicio de recolección de basura, ya que el monto necesario a invertir es USD4,2 millones.

de recaudación, el costo calculado es equivalente al 206,4% de dicho monto.

Al tomar la comparación relativa entre cada indicador, el IVA representa la universalización y eliminación de privaciones para pobreza extrema por ingresos, hacinamiento y saneamiento de excretas. Por otro lado, el IR es equivalente al costo de provisión universal de servicio de agua por red pública, eliminación de pobreza extrema por ingresos y saneamiento de excretas.

Los ingresos petroleros tienen su origen en la producción, comercialización interna y externa del crudo y en sus derivados, en 2022 se percibió USD 3.526,6 millones que representaron el 13,4% de todos los ingresos del PGE (permanentes y no permanentes). Este monto es equivalente al 38,1% del costo identificado de universalización de derechos.

Cuadro 3: Costo de oportunidad universalización de derechos en 2022

Variables	Cifras PGE millones USD	Inasist. educ. básica y bachill.	Sin serv. agua red pública	Pobreza extrema ingresos	Hacinamiento	Sin saneamiento excretas	Total universalización
Respecto al PGE							
Ingresos permanentes	22.947,8	7,8%	6,1%	0,6%	19,0%	6,8%	40,3%
Ingresos tributarios	14.680,7	63,0%	9,5%	0,9%	29,7%	10,7%	63,0%
IVA	6.482,0	142,7%	21,5%	2,0%	67,2%	24,1%	142,7%
IR	4.481,4	206,4%	31,1%	3,0%	97,2%	34,9%	206,4%
Ingresos petroleros	3.525,6	262,3%	39,5%	3,8%	123,5%	44,4%	262,3%

Gastos permanentes	23.153,9	39,9%	6,0%	0,6%	18,8%	6,8%	39,9%
Sueldos y salarios	9.174,5	100,8%	15,2%	1,4%	47,5%	17,1%	100,8%
Bienes y servicios	6.940,7	133,2%	20,1%	1,9%	62,7%	22,5%	133,2%
Transfer. Seg. Soc.	2.608,1	354,6%	53,4%	5,1%	166,9%	60,0%	354,6%
Transfer. sociales	1.262,2	732,6%	110,3%	10,5%	345,0%	123,9%	732,6%
Gastos no permanentes	5.124,0	180,5%	27,2%	2,6%	85,0%	30,5%	180,5%
Obras públicas	301,0	3072,0%	462,3%	44,1%	1446,4%	519,7%	3072,0%
Transfer. de capital	3.619,8	255,5%	38,4%	3,7%	120,3%	43,2%	255,5%
Transfer. de inversión	358,8	2577,5%	387,9%	37,0%	1213,6%	436,0%	2577,5%
Respecto al presupuesto institucional							
MINEDUC	3.004,9	307,8%	46,3%	4,4%	144,9%	52,1%	307,8%
MSP	2.842,9	325,3%	49,0%	4,7%	153,2%	55,0%	325,3%
MIES	1.589,5	581,8%	87,6%	8,3%	273,9%	98,4%	581,8%
Policía Nacional	1.348,9	685,6%	103,2%	9,8%	322,8%	116,0%	685,6%

Notas: (1) Los valores de las variables fiscales se encuentran en base caja para ingresos y en base devengado para gastos y presupuestos institucionales. (2) MINEDUC: Ministerio de Educación, MSP: Ministerio de Salud Pública, MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social.

Fuente: Ejecución presupuestaria del PGE, Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaborado por: Autor

El costo de oportunidad en el lado de gastos del PGE, establece la comparación relativa al gasto que se destina para financiar las actividades operativas y de inversión pública. En lo que respecta al gasto permanente, conformado por remuneraciones, bienes y servicios, transferencias e interés de deuda pública, el costo de eliminación de seis privaciones de la pobreza multidimensional es equivalente al 39,9% del monto destinado a las actividades permanentes de todas las instituciones que forman parte del presupuesto.

De manera específica, la eliminación de privaciones es igual al gasto anual destinado a sueldos y salarios del PGE, el 133,2% de bienes y servicios y a tres veces más el monto destinado a transferencias a la Seguridad Social y sociales. En el gasto no permanente devengado en 2022, el valor alcanzó USD 5.124,0 millones, cuyo costo de universalización es superior en 1,8 veces.

Al realizar la comparación entre instituciones que forman parte del PGE, tales como el MINEDUC, MSP, MIES y Policía Nacional, sus presupuestos devengados en 2022 van entre 1 y 3 mil millones de dólares que, al relacionarlo con el costo de eliminación de privaciones, es el triple y séxtuple del presupuesto.

El costo de oportunidad identificado contribuye a dimensionar la importancia en términos de recursos para financiar desde el PGE, la eliminación de privaciones especificadas en el cálculo de la pobreza multidimensional. Si bien es cierto que ya se destinan recursos dentro de cada institución, a través de programa y proyectos para atender las necesidades de la población, es necesario reformular la estructura de ingresos y composición de gastos para que, de manera óptima, se priorice aquellos recursos que permitan una reducción de las privaciones simultáneas de la población.

5. CONCLUSIONES

Los desafíos de la economía global, establecen un horizonte de ralentización en el crecimiento de la producción, que condiciona el cumplimiento de objetivos sociales y fiscales. En Ecuador, a más de estimarse un crecimiento de 2,6% para 2023, es menor en 1.6 puntos porcentuales a lo registrado en 2021 y 0,3 en 2022. En términos fiscales, el Plan Anual de Inversiones para 2023 es equivalente al 1,7% del PIB, siendo el menor desde 2008 y el cual ha registrado una tendencia a la baja desde 2014, condicionando al cumplimiento de objetivos de política económica que permita el ejercicio progresivo y sostenible en garantía de derechos.

La inversión pública e inversión social constituyen herramientas fundamentales de política económica para influir en las condiciones de bienestar de la población y en el desarrollo social, así como demuestra los esfuerzos fiscales para garantizar los derechos amparados en la Constitución. Sin embargo, las condiciones de pobreza multidimensional en el área rural se han deteriorado desde 2016, pasando de 59,9% a 70,1% en 2022, donde cuatro de cada cinco personas no tienen garantizado el cumplimiento mínimo de sus derechos y en el área urbana desde 2013 se ha mantenido entre 23% y 24%.

A diciembre de 2022 el indicador que más contribuyó de manera relativa al IPM a nivel nacional fue el desempleo/empleo inadecuado. En el área urbana el indicador que más representatividad registró fue en no contribución al sistema de pensiones, es decir aquellas que no aportan a ningún tipo de seguridad social y aquellas que no reciben pensión o transferencias sociales. Por otro lado, en el área rural la principal privación corresponde a la falta de servicio de agua por red pública, especificando a aquellos hogares que obtienen agua por un medio distinto al de la red pública (INEC, s.f.).

El gasto no permanente a partir de 2013 registra una tendencia a la baja en términos de asignación y uso presupuestario (valores devengados) hasta alcanzar el 4,5% del PIB en 2022, siendo el valor mínimo desde 2008, mientras que el monto destinado a la generación de infraestructura pública, reparaciones y adecuaciones estructurales, el cual pasó de un máximo de 2,6% del PIB en 2013 a 0,3% en 2022. Esta situación condiciona el financiamiento progresivo de la garantía de derechos.

De cada USD 10 de subsidios, USD 5 se destinan a gasto tributario, USD 2 a la Seguridad Social, USD 2 a los combustibles y USD 1 al sector social. La estructura tributaria y de subsidios requieren un cambio de paradigma en cuanto al planteamiento de prioridades, dada la distribución inequitativa de recursos y un desbalance en el costo de oportunidad e impacto.

Los resultados de la microsimulación establecen que en seis indicadores que forman parte de la medición de la pobreza multidimensional, determinan que la eliminación de dichas carencias requiere una inversión anual de USD 9.247,5 millones que es equivalente al 8,0% del PIB y que, en términos estáticos, en promedio genera efectos positivos en la tasa de pobreza multidimensional, ya que se estima se reduzca en 1,4 y 7,0 puntos porcentuales.

Los resultados demuestran que, para la universalización en seis de los doce indicadores de la pobreza multidimensional, representaría el 40,3% de todos los ingresos permanentes que percibe el PGE que, en 2022, corresponde a la totalidad del gasto asociado a sueldos y salarios y casi el doble de gasto no permanente.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Amuedo-Dorantes, C. (Enero de 2004). **Determinants and Poverty Implications of Informal Sector Work in Chile**. The University of Chicago Press Journal. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/380926>
- Banco Mundial. (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Banco Mundial. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/541651467999959129/pdf/Latinoamérica-indígena-en-el-siglo-XXI-primera-década.pdf>
- BCE. (2023). *Programación Macroeconómica Sector Real 2023-2026*. Banco Central del Ecuador. https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/SectorReal_042023.pdf
- BID. (2023). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2023*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://flagships.iadb.org/en/MacroReport2023/preparing-the-macroeconomic-terrain-for-renewed-growth>
- Houghton, J., y Khandker, S. (2009). *Handbook on poverty and inequality*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11985>
- NEC. (s.f.). *Medición de la Pobreza Multidimensional en Ecuador*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/Pobreza_Multidimensional/assets/ipm-metodologia-oficial.pdf
- Kaufman, R. (2010). *Race, gender, and the labor market: inequalities at work*. Lynne Rienner Publishers. <https://www.rienner.com/uploads/4bf311ad9e16c.pdf>
- Majeed, T., y Malik, N. (2015). *Determinants of Household Poverty: Empirical Evidence from Pakistan*. Pakistan Institute of Development Economics. https://www.researchgate.net/publication/323218655_Determinants_of_Household_Poverty_Empirical_Evidence_from_Pakistan

- Mekore, G., y Yaekob, T. (Marzo de 2018). *Determinants and its extent of rural poverty in Ethiopia: Evidence from Doyogena District, Southern part of Ethiopia*. Journal of Economics and International Finance. <https://academicjournals.org/journal/JEIF/article-full-text-pdf/28C564356364>
- ONU. (2020). *Informe de los objetivos de desarrollo sostenible*. Naciones Unidas. https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Zuluaga, B. (2007). *Different impact channels of education on poverty*. Katholieke Universiteit Leuven. https://www.researchgate.net/publication/5020205_Different_Channels_of_Impact_of_Education_on_Poverty_An_Analysis_for_Colombia

Uso y funcionamiento del Canal de
Riego Cayambe-Pedro Moncayo:
comparativa de modelos de gestión
de recursos hídricos en el marco
del sistema de competencias
constitucional ecuatoriano

Jacqueline Navas Vaca

RESUMEN

Por más de 40 años, las parroquias de Olmedo y Ayora, en el cantón Cayambe; Tupigachi, Tabacundo, La Esperanza, Toca-chi y Malchinguí, en el cantón Pedro Moncayo, han esperado el funcionamiento del Sistema de Riego Cayambe-Pedro Moncayo, proyecto que se constituye en una de las obras de mayor importancia para el sector productivo de la provincia de Pichincha. Esta investigación busca plantear los alcances, en el marco del derecho constitucional ecuatoriano, de la gestión del agua de riego en la zona de influencia del canal de riego. Para esto, se busca identificar qué modelo de gestión del canal de riego responde a los intereses estratégicos de la provincia de Pichincha, centrándose en las siguientes necesidades: democratización del agua, seguridad alimentaria y desarrollo económico-productivo con dignidad y justicia social, que están establecidos como objetivos alrededor del canal. Para esto, se realizará un análisis comparativo de los modelos propuestos tanto desde lo público como desde lo comunitario a partir de la información obtenida en la investigación de campo.

Palabras clave: recursos hídricos, sistemas de riego, modelo de gestión, gestión del agua, política pública, gobiernos autónomos descentralizados.

1. INTRODUCCIÓN

“Si el hombre es un gesto, el agua es la historia. Si el hombre es un sueño, el agua es el rumbo”

-El hombre y el agua

Joan Manuel Serrat, Utopía

La cuestión del agua está ligada con la existencia de la vida misma. No es exagerado señalar que la vida en todas sus manifestaciones, depende del agua. Augusto Castro (2018) señala que los conflictos sociales tienen que ver con la sobrevivencia de la especie y es por esto que alrededor del líquido vital se gestan varias cuestiones, estudios, disputas, legislación, entre otros aspectos propios de la gestión del agua. ¿Cómo debe ser tratada el agua? Sin duda como el primer bien público en orden de importancia para la supervivencia de todas las especies (Cano, 2011, p. 66).

Se estima que el 70% del agua disponible en el planeta se emplea en la agricultura (Cano, 2011, p. 65). Sin embargo, la inequidad en el acceso, distribución, uso y aprovechamiento del recurso es una práctica habitual (Granda, 2004), puesto que no siempre en la gestión de los recursos naturales y ambientales prima el interés general por sobre individuos o empresas privadas. En ese sentido, en palabras de Alain Dubly (2004), la gestión social del riego debe garantizar la soberanía y seguridad alimentarias, mantener fuentes de trabajo en el campo, disminuir la pobreza y la emigración rurales, hacer del campo un ámbito de vida digna y saludable (Dubly, 2004, p. 99).

En este contexto, esta investigación busca plantear los alcances en el marco del derecho constitucional ecuatoriano de la gestión del agua de riego en la provincia de Pichincha, específicamente en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo, donde desde hace más de cuarenta años se construye uno de los proyectos

más grandes de riego en Pichincha y del Ecuador y que, con su funcionamiento, activa más de tres mil hectáreas de tierra previamente no atendidas.

Han pasado más de dos años desde que inició la pandemia y es necesario hacer un estudio sobre la gestión pública y el manejo de la crisis; pero, más allá de eso, es urgente que tanto la academia como las instituciones públicas empiecen a dar respuestas concretas a las demandas ciudadanas. Una de esas respuestas es la reactivación económica. ¿Cómo superar la crisis económica? A través del diseño e implementación de políticas públicas que garanticen los derechos de todos y todas a una vida digna y de calidad. Y Pichincha, con la implementación del correcto modelo de gestión del canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo, puede representar una solución integral a cada una de estas situaciones.

Al respecto, por muchos años se ha escuchado a comuneros, a los *taitas y mamas* de las zonas altas de Cayambe contar cómo se abrió a pulso la acequia Tabacundo hace más de 100 años, cómo fue la expedición a lomo de caballo para situar las fuentes de agua en el nevado Cayambe tras la larga sequía vivida en Tabacundo en 1902. Muchos comuneros recuerdan cómo el agua del nevado Cayambe se iba naturalmente hacia el río Amazonas sin ningún aprovechamiento; años y años de promesas incumplidas y una obra de ingeniería sin tejido social ni organización que la sostenga. Dirigentes de las comunidades recuerdan que en el año de 1978 los técnicos del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos INERHI²⁷ empezaron con los estudios para los diseños para el nuevo canal que llegaría hasta la parroquia

27 El Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos, es el resultado de la fusión de dos instancias de gobierno: la Caja Nacional de Riego y la Dirección de Recursos Hidráulicos del Ministerio de Agricultura. Esta nueva entidad pública, se encargaba de administrar las aguas, generar políticas y planes nacionales y regionales de riego y drenaje (Castillo, 2020).

de Malchinguí. El ingeniero Alexandro Tonello²⁸ resume la obra de ingeniería del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo de la siguiente forma:

Se desvía el curso del agua que nace del deshielo del nevado Cayambe que naturalmente iría a la Amazonía, para traerla a las mesetas de la cordillera central donde se la usa para actividades agrícolas en Pichincha y para agua potable con el proyecto Pesillo- Imbabura. El agua captada de los ríos San Pedro, Boquerón y Arturo pasa por un túnel de 1.3 km para llegar al embalse de la laguna San Marcos, donde se almacenan más de diez millones de metros cúbicos. A su vez, el agua entra a un túnel de 4.85 km de longitud, que atraviesa las entrañas de la cordillera oriental para desembocar en el río La Chimba en el que recorre alrededor de 8 km hasta llegar a las inmediaciones del casco parroquial de Olmedo donde se vuelve a captar el agua del río y se acumula en una laguna de regulación con capacidad de 45 mil metros cúbicos, desde donde nace el canal abierto en hormigón armado, que llega hasta Malchinguí, con un recorrido de 67 km. De este canal principal se derivan cincuenta y nueve ramales secundarios en tubería de alta presión, con una longitud de aproximadamente 200 km. El sistema cuenta con todos sus accesorios, cajas de válvulas y seguridades para una correcta operación.

28 Viceprefecto de la provincia de Pichincha electo por el periodo 2019- 2023. Mediante Resolución No. 35 de 30 de abril de 2020, la Prefecta de Pichincha Paola Pabón designa como encargado del Eje de Economía, Producción y Trabajo al ingeniero Alexandro Tonello, Viceprefecto de la Provincia de Pichincha, eje a cargo del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo

Entonces, es momento de revisar qué dice el marco normativo ecuatoriano. El literal e) del artículo 42 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, señala que es competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley. Esto se articula con los arts. 260 y siguientes de la Constitución del Ecuador, que proponen la gestión del agua en los diferentes niveles de gobierno previstos en el art. 242 del mismo cuerpo normativo.

Con esta base normativa, la Prefectura de Pichincha se encuentra ejecutando el Proyecto del Sistema de Riego Cayambe-Pedro Moncayo, proyecto esperado por más de 40 años (Pichincha Comunicaciones, 2020) y que constituye la obra de mayor importancia para el sector productivo de la provincia de Pichincha. Olmedo y Ayora en el cantón Cayambe; Tupigachi, Tabacundo, La Esperanza, Tocachi y Malchinguí en el cantón Pedro Moncayo, son parroquias rurales de la provincia de Pichincha que forman parte de la zona de influencia y beneficio del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo. De estas, la parte alta de Olmedo, Tocachi y Malchinguí son lugares donde nunca llegó agua para riego; como consecuencia de esto, las y los productores de la zona cosechaban una vez al año porque dependían del agua de lluvia para regar los sembríos (Heredia, 2022). ¿Qué significa esto? La respuesta es agricultura de subsistencia que se traduce en pobreza. No contar con agua de riego que permita a las y los productores emprender cultivos con riego tecnificado, significa que los productos no van a contar con la calidad requerida para darles valor agregado, ni tampoco el volumen que el mercado demanda (Tonello, 2022).

En torno al manejo, uso y gestión del canal, hay actores sumamente importantes: la comunidad, CODEMIA C-PM (Consortio de Desarrollo de Manejo integral de Agua y Ambiente

Cayambe-Pedro Moncayo), las juntas de regantes actuales y las que se crearán en el futuro²⁹, las juntas parroquiales, empresas privadas, la Prefectura de Pichincha, el Ministerio de Agricultura y la cooperación internacional. La coyuntura que se gesta alrededor del Canal surge en definir qué actor administra el Sistema de Riego Cayambe-Pedro Moncayo y cuál es el rol de los demás actores.

En ese sentido, esta investigación busca identificar qué modelo de gestión responde a los intereses estratégicos de la provincia de Pichincha, centrándose en las siguientes necesidades: democratización del agua, seguridad alimentaria y desarrollo económico-productivo con dignidad y justicia social, que están establecidos como objetivos alrededor del canal.

2. GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS: EL AGUA COMO VEHÍCULO PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO

El agua es uno de los bienes comunes más importantes cuyo acceso se encuentra garantizado constitucionalmente y su gestión es compartida entre los diferentes niveles de gobierno (2008). Al ser el agua un derecho garantizado constitucionalmente, se vuelve menester que el Estado, a través de las instituciones competentes, proteja el recurso hídrico.

Por esto, la gestión legal de los recursos hídricos está en manos la Autoridad Única del Agua, la Autoridad Ambiental Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a fin de

29 Se estima que con la construcción de las redes terciarias en Malchinguí, se crearán nuevas juntas de regantes (Heredia, 2022).

tener un manejo adecuado de los recursos hídricos, que respete los usos y costumbres de las comunidades, Pueblos y Nacionalidades, que garantice seguridad alimentaria y desarrollo para la vida (Martínez Moscoso, 2019).

La provincia de Pichincha es una provincia soberana en agua (Tonello, 2022). El canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo representa la fuente de agua de riego para más de diez mil personas de los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo, zonas productivas que garantizan la seguridad alimentaria para una ciudad como Quito que, según el *Plan Maestro Integrado de Agua Potable y Alcantarillado del Distrito Metropolitano de Quito* (2011), para el año 2040 llegará a tener 4.2 millones de habitantes. Es por esto que quien administre el canal no solamente debe preocuparse por el mantenimiento de la infraestructura, sino por la implementación de un modelo socio productivo que acompañe a las y los usuarios del canal en toda la cadena productiva, desde la producción primaria hasta la comercialización conducida a la exportación. “La única forma en la que se logrará romper el círculo de pobreza, es trayendo dólares honestos a la provincia” (2022), dice el Viceprefecto Tonello.

El modelo de gestión del Sistema de Riego Cayambe-Pedro Moncayo, representa una respuesta a las demandas ciudadanas. La correcta implementación de un modelo que permita la democratización del agua, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico- productivo con justicia social, significa que muchas personas rompan el círculo de pobreza y puedan tener una vida digna y de calidad en el campo. Este modelo de gestión del canal debe responder al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Provincial de la Prefectura de Pichincha, que a su vez tiene relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Plan Nacional de Desarrollo.

Tabla 1

Objetivos de Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas, 2015)	Plan Nacional de Desarrollo (Secretaría Nacional de Planificación, 2021)	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Provincial de la Prefectura de Pichincha (Prefectura de Pichincha, 2019)
<ul style="list-style-type: none"> • ODS1: fin de la pobreza • ODS2: hambre cero • ODS8: trabajo decente y crecimiento económico • ODS9: industria, innovación e infraestructura • ODS12: producción y consumo responsables • ODS16: paz, justicia e instituciones sólidas • ODS17: alianzas para lograr los objetivos 	Objetivo 1: Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y las condiciones laborales.	Objetivo 1: Impulsar la producción sostenible, innovadora e inclusiva en el territorio provincial.
	Objetivo 3: Fomentar la productividad y competitividad en los sectores agrícola, industrial, acuícola y pesquero, bajo el enfoque de la economía circular.	Objetivo 2: Mejorar las condiciones técnicas de acceso y uso al agua de riego, propiciando la producción bajo sistemas agropecuarios sustentables y eficientes.
	Objetivo 13: Promover la gestión integral de los recursos hídricos.	Objetivo 3: Fortalecer la asociatividad como dinamizadores de las iniciativas productivas, comerciales, de ahorro e independencia rural-urbana en los territorios.

Fuente: Elaboración propia.

3. ACTORES SOCIALES EN LA ZONA DE INFLUENCIA DEL CANAL DE RIEGO CAYAMBE-PEDRO MONCAYO

Ahora bien, es importante anotar que muchos actores son parte del tejido social del canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo: la comunidad, CODEMIA C-PM, las juntas de regantes, las juntas parroquiales, empresas privadas, la Prefectura de Pichincha, la academia, entre otros. La coyuntura que se gesta alrededor del

Canal surge en definir qué modelo de gestión debe implementarse en la zona de influencia del Sistema de Riego Cayambe-Pedro Moncayo, quien lo administra y cuál es el rol de los demás actores.

3.1. Consorcio de Desarrollo de Manejo Integral de Agua y Ambiente Cayambe-Pedro Moncayo- CODEMIA C- PM

¿Por qué nace CODEMIA C-PM? A partir de la creación de la antigua acequia Tabacundo. Esta acequia comenzó siendo administrada por el municipio del cantón Pedro Moncayo, pero dicha administración no supo satisfacer las necesidades de las mayorías por atender a los hacendados y floricultores de la zona. A las comunidades indígenas no llegaba agua porque no podían pagar las altas sumas de dinero que significaba tener este servicio (Cañas y Guerrero, 2013). El agua como un privilegio de pocos. Con organización y resistencia, las comunidades conquistaron la concesión de la administración de la acequia.

En 2009 el economista Rafael Correa Delgado, presidente de la República y el economista Gustavo Baroja, prefecto de la provincia de Pichincha, hicieron la entrega definitiva de la administración de la acequia Tabacundo a la organización CODEMIA C-PM en un acto formal con más de 5000 usuarios directos (Mora, 2021). Con la experiencia ganada en la administración de la acequia Tabacundo, CODEMIA C-PM mantiene mesas de trabajo articuladas con la Prefectura de Pichincha, a través de la Dirección de Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo para que en el futuro le sea entregada la administración total del nuevo sistema de riego (Mora, 2021).

En estas mesas de trabajo han surgido muchas preocupaciones por parte de las y los dirigentes de CODEMIA C-PM, preocupaciones que han sido solventadas de forma técnica y documentada, según el Viceprefecto de Pichincha quien señala que

alrededor del Canal se han dicho muchas cosas: desde fallas en la infraestructura técnica, hasta la falta de agua por insuficiencia del caudal; estas dos situaciones han sido deslegitimadas, puesto que desde el 19 de agosto de 2019 fluye agua los 365 días del año desde Olmedo hasta Malchinguí (Tonello, 2022).

La idea de un modelo de gestión público- comunitario del Canal no es una idea que descarten los dirigentes de CODEMIA C-PM, a decir de Fabián Andrango, expresidente la organización:

“... hoy se trabaja de una forma organizada (...) con el Consejo Provincial de Pichincha en la construcción de un modelo de gestión, el cual permita direccionar a la posibilidad histórica de realizar una administración de este nuevo sistema de una forma compartida es decir entre CODEMIA C-PM y el Consejo Provincial. Hay que mencionar además que, si esta propuesta se cristaliza, sería la primera en nuestro país, ya que, en la constitución política del país, y ley de aguas solo se plantean dos modelos de gestión para los sistemas de riego: público o comunitario...” (Mora, 2021, p. 20)

3.2. La empresa privada

Por supuesto, la empresa privada juega un rol fundamental dentro del manejo del canal. En ambos cantones (Cayambe y Pedro Moncayo), existen fincas dedicadas a la producción de rosas, flores de verano, productos lácteos, fresas, arándanos, cannabis, entre otros (Guerra, 2022). Pichincha es por excelencia la provincia líder en la producción y exportación de flores³⁰. La mayoría

30 En el año 2020 existieron 237 empresas que se dedicaron al cultivo de flores, de las cuales la mayoría se encontró situada en la provincia de Pichincha (73%) (Corporación Financiera Nacional, 2021).

de las empresas pequeñas, medianas y grandes se encuentran ubicadas en la zona de influencia del canal y, por supuesto, son beneficiarias del agua para riego.

Byro Heredia es uno de los pequeños empresarios que se dedica al cultivo y exportación de rosas y es beneficiario directo del canal de riego en la parroquia de Malchinguquí. Exporta rosas a Estados Unidos, Rusia, Italia, España, Alemania, y muchos otros países europeos. El modelo de empresa de Byro es familiar. Él y sus tres hermanos constituyeron su compañía hace diez años con los ahorros que cada uno tenía. Ahora, cada miembro de su familia se encarga de un área diferente en la planta, a excepción de su hermana. Al respecto, Byro señala: “mi hermana también es parte de la sociedad, no trabaja aquí porque ella les cuida a mis papitos y eso también es trabajo, por eso ella también es parte de la sociedad que está dividida en cuatro partes iguales” (Heredia, 2022). Aquí se observa cómo la economía de los cuidados está presente en esta empresa, para cuyos miembros el cuidado de sus padres también es trabajo y por lo tanto debe ser reconocido y remunerado.

Byro es enfático en señalar que sin el agua del canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo no sería posible cultivar rosas y tendría que volver a la agricultura tradicional. Por eso indica que es indispensable que la Prefectura articule acciones con la comunidad y la empresa privada para darle vida al canal. Él sostiene que una parte fundamental de la cadena productiva es la construcción de centros de acopio, donde los pequeños productores puedan entregar su producto y darle valor agregado (Heredia, 2022).

En eso coincide Juan Pablo Grijalva (2022), gerente propietario de la empresa de lácteos *El Ordeño*, empresa que recibe la leche de más de seis mil pequeños productores en los 72 centros de acopio comunitarios distribuidos en algunas provincias. Grijalva señala que estos centros de acopio se constituyeron desde el inicio con un alto sentido de respeto por las y los productores, por el

ambiente y las relaciones, por eso implementaron un modelo de negocio empresarial, asociativo e incluyente para estos centros.

El modelo de empresa, en palabras de Juan Pablo Grijalva, parte desde la esencia de ser empresario: emprender y tomar riesgos, no desde la perspectiva del empresario que acumula (2022). El modelo es asociativo, parte del principio de gobernanza que se basa en el bienestar de la gente a partir del desarrollo integral de la comunidad, por eso *El Ordeño* trabaja con las asociaciones que están legalmente constituidas. Entonces, es importante señalar los dos puntos interesantes que plantea la empresa privada. Por un lado, la construcción de centros de acopio donde se dé valor agregado a los productos y, por otro lado, la importancia de la asociatividad.

Ambos empresarios son enfáticos en señalar que el agua que ha fluido ininterrumpidamente es la herramienta fundamental para que sus negocios sigan trabajando. Es por esto que coincidieron en la necesidad de trabajar en conjunto con el gobierno provincial, y que el modelo que se implemente en el canal de riego cuando finalice el 100% de su construcción, debe ser totalmente inclusivo, tanto para la comunidad, las asociaciones, la empresa privada y las instituciones públicas competentes.

3.3. La Prefectura de Pichincha

Por mandato constitucional, los gobiernos provinciales tienen la competencia exclusiva de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego (2008). De la misma forma, el artículo 282 de la Constitución señala que el Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental. Es así que el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, señala que para el ejercicio de la

competencia de fomento productivo que tienen los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, se deben establecer programas y proyectos orientados al incremento de la productividad, optimización del riego, asistencia técnica, suministro de insumos, agropecuarios y transferencia de tecnología, en el marco de la soberanía alimentaria, dirigidos principalmente a los micro y pequeños productores.

Son momentos cruciales para la vida. De cada decisión que sea tomada por las autoridades, dependen la vida de muchas personas. El buen manejo de este canal puede representar el cambio de vida de la gente. Entonces, surgen las preguntas, ¿el Canal debe ser administrado por la Prefectura de Pichincha? ¿CODEMIA C-PM y demás juntas de regantes, tienen la capacidad para administrar el Canal de forma íntegra? Porque es claro que, en torno al canal, debe gestionarse una política pública de desarrollo productivo fuerte, que comienza con una obra de ingeniería inmensa y termina con la comercialización justa y digna de los productos que salgan de la zona de influencia del Canal. La voluntad política tanto de autoridades como de las comunidades es clave.

4. COMPETENCIAS, GESTIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN COMUNITARIA DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

Desde la aprobación de la Constitución de 2008, y, sobre todo, dos años más tarde, con la aprobación del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, se estableció un régimen de competencias de cada nivel de gobierno. A propósito, Marcelita Arroyo y Juan Ramón García señalan que el Sistema Nacional de Competencias es un modelo que busca un desarrollo equilibrado y equitativo de los territorios. Esto es

sumamente importante, puesto que este Sistema asigna competencias a cada nivel de gobierno con un modelo de transferencia de recursos que permita ejecutar la competencia (Arroyo y García, 2022). Esta transferencia de competencias y recursos ataca directamente a la enorme brecha de inequidad territorial³¹.

La Constitución es clara al establecer que el Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua de riego y que la gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. De igual forma, el riego será un servicio prestado únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias (2008). Por mandato constitucional, el manejo del agua puede ser únicamente público o comunitario, no habla de un manejo mixto, pero es claro que el trabajo sobre el uso y gestión del agua en la zona de influencia del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo, debe ser en conjunto.

El modelo de gestión que funciona en el Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo es aquel que garantice seguridad³² alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas individuales o comunitarias que estén orientadas a la exportación, ¿cómo?, a través de políticas públicas integrales diseñadas, implementadas y evaluadas por las instituciones competentes conforme lo señala la Constitución y la ley.

31 Las discusiones en América Latina sobre la transferencia de funciones y responsabilidades desde el gobierno central hacia los territorios se han orientado a lograr mayor eficiencia en la prestación de servicios, promover la participación ciudadana, buscar una planificación con pertinencia territorial y resaltar los roles de las autoridades locales como gestores del desarrollo. Al mismo tiempo, la descentralización no ha contribuido a la desconcentración geográfica ni a la eficiencia del gasto, si bien se ha logrado controlar efectos perniciosos para el equilibrio fiscal, pero al costo de reducir autonomía, lo que es contrario a los principios de la descentralización (Finot, 2001).

32 A pesar de que el artículo en mención habla de “soberanía alimentaria”, no podemos garantizar soberanía puesto que esto significa que todo el proceso de la cadena productiva se solvente con recursos propios que la provincia no tiene. Es por esto que técnicamente, es mejor referirse a “seguridad alimentaria”.

Por su lado, el literal e) del artículo 42 del COOTAD, señala que los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales tendrán la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo a la Constitución y la ley (2010). Es claro, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales son los encargados de gestionar los sistemas de riego. Con la Constitución de Montecristi, se establece el régimen del Buen Vivir, los derechos de la naturaleza y, puntualmente, el agua como sector estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida (2008).

Ahora bien, la Ley Orgánica de Recursos Hídricos vigente señala en su artículo 32 que la gestión del agua es exclusivamente pública o comunitaria y que la gestión pública del agua comprende la rectoría, formulación y ejecución de políticas, planificación, gestión integrada en cuencas hidrográficas, organización y regulación del régimen institucional del agua y control, conocimiento y sanción de las infracciones, así como la administración, operación, construcción y mantenimiento de la infraestructura hídrica a cargo del Estado (2014).

De igual forma, la ley señala que la gestión comunitaria del agua será realizada por las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y juntas de organizaciones de usuarios del servicio, juntas de agua potable y juntas de riego. Comprende, de conformidad con esta Ley, la participación en la protección del agua y en la administración, operación y mantenimiento de infraestructura de la que se beneficien los miembros de un sistema de agua y que no se encuentre bajo la administración del Estado (2014).

Con respecto al servicio público de riego y drenaje, la Ley de Recursos Hídricos señala que su planificación y ejecución en el territorio corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y reconoce las “formas colectivas y tradicionales de manejo del agua de las comunidades, pueblos y nacionalidades. Por supuesto, la ley reconoce la autonomía financiera,

administrativa y de gestión interna de los sistemas comunitarios de agua para consumo humano y riego.

Carlos Cano (2011), en su obra *Economía y agua: el papel del recurso hídrico en la estabilidad de precios, la equidad y la supervivencia*, señala que el Estado ha entregado el manejo de los recursos hídricos a grupos de particulares a través de concesiones bajo condiciones en extremo laxas o por simple abandono, o a instituciones con autonomía regional, pero en no pocos casos capturadas por parte de intereses privados y políticos (2011, p. 75). Entonces, se pone de manifiesto la necesidad de que el Estado recupere su competencia como administrador del agua³³ desde las fuentes hasta la disposición final que debe ser al amparo de los distintos métodos de riego existentes en la parcela del agricultor.

Como se vio anteriormente en la Constitución y la Ley, la gestión del agua puede ser pública o comunitaria, esta última la realizarán las comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y juntas de organizaciones de usuarios del servicio, juntas de agua potable y juntas de riego. A propósito de las juntas de riego, expertos en temas de recursos hídricos como Alain Dubly (2004), señala que las juntas de regantes son heterogéneas, lo que provoca problemas en la distribución del agua por lo complejo de los sistemas (p. 65). Este criterio concuerda con el de Alexandro Tonello (2022),

33 Por lo general, en las publicaciones y documentos sobre agua se hace mención a sistemas de riego estatales y particulares (de personas, grupos o comunidades), aclarando que los sistemas de riego son del Estado y que, cuando este los transfiere a los usuarios, lo que se transfiere es únicamente la administración. En todo caso es el hecho de transferir y lo que implica la administración, lo que está dando lugar a una serie de interpretaciones acerca de la propiedad de los sistemas. Así algunos usuarios, previendo los costos del mantenimiento o reparación (especialmente de sistemas grandes), prefieren afirmar que el Estado es propietario; en otros casos, especialmente cuando los sistemas pueden ser mantenidos o rehabilitados por los usuarios, estos reclaman su propiedad (Granda, 2004, p. 115).

quien señala que el manejo de un sistema de riego combina temas de democratización del agua, tomas, canales, catastro de usuarios, mantenimiento, cobro de tarifas e incluso, una política integral de producción con inteligencia de mercados; dando origen a la necesidad de diseñar e implementar un modelo de gestión que abarque todos estos aspectos técnicos y sociales.

Entonces, se habla del acceso al agua de las comunidades para que puedan controlar y usar el líquido vital. Pero es importante tomar en cuenta que los sistemas de riego son mucho más que la infraestructura física de ingeniería. Alrededor del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo debe construirse un tejido social fuerte, que permita la interacción de todos los sectores y debe estar liderado por quien pueda generar gestión y política pública (Tonello, 2022). ¿Por qué? Porque más allá de la infraestructura física, se necesita un plan de intervención integral en el sector productivo, que permita que cada gota de agua que sale del nevado Cayambe y llega a las parcelas de los agricultores, sea aprovechada al máximo y se transforme en divisas que ingresen al territorio, que dinamicen la economía y esto se traduzca en calidad de vida para las y los productores de la provincia de Pichincha³⁴.

34 El mismo Dubly (2004) señala que la gestión social del riego debe garantizar la soberanía y seguridad alimentarias, mantener fuentes de trabajo en el campo, disminuir la pobreza y la emigración rurales, hacer del campo un ámbito de vida digna y saludable. (p. 99).

5. ANÁLISIS DEL MODELO DE GESTIÓN DE LA PREFECTURA DE PICHINCHA

Durante el desarrollo de esta investigación, se están realizando socializaciones en la parroquia de Malchinguí³⁵ sobre el proceso de construcción de las redes terciarias del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo. Obedeciendo al sentido de investigación de campo que tiene este trabajo, se recogieron diversas voces de los actores que son parte del tejido social del sistema de riego. Estas voces se diversifican en: funcionarios de la Prefectura de Pichincha, dirigentes de las comunidades, usuarios del agua y la empresa privada. Los diálogos realizados con los diferentes actores fueron clave para entender que, a pesar de la diversidad, siempre hay un punto en común: lograr la dignidad en el territorio. De ese modo, se recogieron datos que resultan claves para resolver la pregunta de esta investigación.

Siguiendo el modelo descriptivo-analítico-comparativo propuesto para este artículo, se busca una confrontación de ideas inmersas en esta problemática. Para entender mejor cómo se desarrolla la interrelación de los diversos actores, fue necesario utilizar la observación participante, a fin de tener un panorama amplio y real que permita la recolección de datos y posterior análisis. En ese sentido, en la socialización en la parroquia de Malchinguí, se presentó la propuesta de intervención integral de la Prefectura de Pichincha que se analizará a continuación, a partir del artículo 85 de la Constitución de la República.

35 La autora de este trabajo participó en la socialización del proceso de construcción de las redes terciarias en el ramal 44C, en la parroquia de Malchinguí, cantón Pedro Moncayo realizado el día sábado 17 de septiembre de 2022.

En su artículo 85, la Constitución (2008) establece que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas³⁶ y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con los siguientes ejes:

Tabla 2

Buen vivir	<p><i>Inc. 1. Las políticas públicas (...) se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.</i></p> <p>En concordancia con el artículo 3, numeral 5 de la Constitución, uno de los deberes primordiales del Estado es el acceso al buen vivir. De esta forma, las políticas públicas deberán estar encaminadas en la consecución de dicho principio constitucional.</p>
Equidad y solidaridad	<p><i>Inc.3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.</i></p> <p>Es necesario ser enfáticos: sin presupuesto no hay política pública, sin política pública no hay ejercicio pleno de derechos.</p>
Participación	<p><i>Inc. final. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.</i></p> <p>Todos los actores sociales que se describen en el inciso final del artículo 85, tienen facultades plenas para participar en todo el ciclo de la política pública.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 85 de la Constitución de la República del Ecuador.

36 Joan Subirats, Peter Knoepfel, CorinneLarrue y Frederic Varone, en su obra "Análisis y gestión de políticas públicas", define a las políticas públicas como: Conjunto de decisiones y actividades con coherencia, por lo menos en la intención, emprendidas o efectuadas por actores públicos con diferentes niveles de concreción que se traducen en actos individuales y concretos que buscan influenciar la conducta de grupos- objetivo causantes del problema político a resolver (el subrayado es nuestro) (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2008).

En ese sentido, la Prefectura de Pichincha plantea el modelo de gestión del canal partiendo de una premisa interesante: el objetivo del canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo no es solo la entrega del agua a la gente. La construcción de la obra física del canal es el comienzo (Tonello, 2022) y de aquí se desprenden otras intervenciones dentro de la cadena productiva. En el siguiente gráfico se puede observar de forma resumida la propuesta de la Prefectura de Pichincha, descrita en la intervención en el ramal 44C, en Malchinguí:

Ilustración 1: intervención de la prefectura de Pichincha



Fuente: Econ. Gonzalo Criollo, Secretario Estratégico del Eje de Economía, Producción y Trabajo de la Prefectura de Pichincha.

Entonces, por su parte, la Dirección de Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo, tiene bajo su responsabilidad los procesos de construcción de las redes terciarias, hacer el mapeo socio productivo, implementar el modelo de gestión y la reparación-mantenimiento del canal principal. Esta Dirección es la que tiene en sus manos la información que se está levantando en el territorio que sirve como insumo para saber a qué cultivo la gente se está dedicando, cuáles son sus mayores problemas al sembrar, las hectáreas que usa. Esto a fin de que se realice una correcta distribución del agua.

Una parte muy importante en la correcta distribución del recurso hídrico es el cuidado y cosecha de agua. Esto se realiza a través de la construcción de reservorios que permitan almacenar el agua cuando existe excedente. Para esto, la Dirección de Riego y Drenaje de la Prefectura se ha encargado de realizar estudios para el diseño y construcción de reservorios en los ramales secundarios del canal. Además, se ha solicitado formalmente la competencia para el riego parcelario al Ministerio de Agricultura. De la misma forma, esta dirección se encarga de capacitar a las y los usuarios del agua respecto a sistemas de riego óptimos para su cultivo, sea por goteo o aspersión (Tonello, 2022).

Estas dos direcciones, que se encargan de las obras de infraestructura, trabajan de la mano con la Dirección de Economía Popular y Solidaria, dirección que tiene a su cargo la elaboración del perfil productivo de la zona de influencia, la asistencia técnica agropecuaria, el fortalecimiento de asociaciones y la apertura de cajas de ahorro (Tonello, 2022). Un punto importante aquí es la importancia que se le ha dado al fortalecimiento de las finanzas populares. En palabras de José Tonello:

Las finanzas populares son el conjunto de actividades que realiza una agrupación humana para organizar el movimiento y el uso del dinero en su propio beneficio: es la

captación del ahorro local, de las familias, grupos y empresas que viven en una comunidad; es la colocación de créditos para financiar proyectos productivos, comerciales y servicios, sean estos de tipo comunitarios o familiares, en su propio beneficio (, 2010).

Entonces, la lógica de las finanzas populares radica en que el dinero que se genera en los territorios se queda donde se genera (Tonello, 2010), de esta forma se dinamiza la economía del lugar y se evita la usura; pero lo más importante, se orienta la riqueza hacia el desarrollo local.

Estas cajas de ahorro necesitan de instrumentos para su construcción y permanencia en el tiempo. Estos dos instrumentos son la producción y la comercialización. Por su lado, la dirección de Economía Popular y Solidaria se encarga de dar soporte y asistencia técnica agropecuaria en la producción primaria y por otro, la dirección de Apoyo a la Producción se encarga de la implementación de centros de acopio donde se da valor agregado a estos productos. La dirección realiza los estudios de mercado para la colocación de productos en el mercado local y nacional, a fin de satisfacer las demandas alimenticias de la población. Una vez cumplida la meta nacional, se busca mercado para la exportación. Los recursos que se generen de toda la cadena productiva, alimentan la caja de ahorro de la comunidad (Tonello A. , 2022).

En resumen, la propuesta de política pública de reactivación productiva comienza con el canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo, continúa con la cosecha y cuidado del agua, sigue con el apoyo en la producción primaria para garantizar productos con calidad y volumen, asegura la infraestructura adecuada de centros de acopio y valor agregado, garantiza seguridad alimentaria para la población, coloca el excedente en el exterior a través de la exportación y con esto llegan divisas que alimentan las cajas de ahorro.

Es claro que todo este modelo de gestión es posible con la participación de la comunidad (productores), de la empresa privada, academia y demás niveles de gobierno. El desarrollo local se construye sumando y no dividiendo (Tonello, 2010, p. 152).

5.1. ¿Cómo se ajusta este modelo de gestión con los ejes propuestos en el artículo 85 de la Constitución?

Se puede resumir de esta forma:

Tabla 3

Inciso	Eje	Intervención
<p><i>Inc. 1. Las políticas públicas (...) se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.</i></p>	<p>Buen Vivir</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Democratización del agua a través de la distribución justa y equitativa. • Construcción de las redes terciarias del canal • Seguridad alimentaria. • Asociatividad • Finanzas Populares- Cajas de Ahorro • Inteligencia de mercados • Consolidación de mercado local y nacional. • Exportación
<p><i>Inc.3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.</i></p>	<p>Equidad y Solidaridad</p>	<p>El presupuesto ya está destinado para la construcción de las redes terciarias en Malchinguí, Olmedo, Tocachi y parte de Ayora; muchos ramales ya iniciaron su construcción.</p>

<i>Inc. final. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.</i>	Participación	El modelo de gestión propuesto funciona únicamente con el trabajo en conjunto del gobierno provincial, la comunidad, la empresa privada y demás actores.
--	----------------------	--

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida en la investigación de campo

6. CONSTRUCCIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL CANAL DE RIEGO CAYAMBE-PEDRO MONCAYO

Como se ha evidenciado a lo largo de este trabajo, las luchas por el agua han llevado a la construcción de diversos sistemas que permitan su correcta distribución para su uso y aprovechamiento, con el único fin de conseguir la dignidad para todas y todos en cada territorio³⁷. Si bien la conflictividad por el agua estaría lejos de ser superada, los conflictos dan cuenta de la existencia de diversos actores, y sus diversos intereses y visiones en relación al agua, la supervivencia, los espacios vitales, la gestión y territorialidad, y las formas de procesar los conflictos (Granda, 2004, p. 141).

Es claro que alrededor del canal se gestan muchos intereses de toda índole: políticos, económicos, ambientales, culturales y sociales. Es por esto que siempre, en la gestión de los recursos

37 El Ecuador será grande cuando todo su territorio esté poblado por gente que vive en paz, con dignidad y bienestar (Tonello J. , 2010).

naturales y ambientales, debe primar el interés general por sobre los intereses de particulares (individuos, empresas) o de determinados grupos o sectores sociales. (Dubly, 2004, p. 98).

Los resultados de este estudio demuestran que todos los actores que tienen incidencia en la zona de influencia del canal coinciden en diversos puntos: distribución justa y equitativa del agua, necesidad de asociatividad, fortalecimiento de las finanzas populares, implementación de centros de acopio y centros de valor agregado, seguridad alimentaria, protección del ambiente, estudios de mercado (local, nacional e internacional) para colocación de producto.

Se ha evidenciado que el proyecto del canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo ha sido un dolor de cabeza para muchas administraciones³⁸, tanto del gobierno provincial como de CODEMIA C-PM, incluso de las autoridades cantonales. Andrea Ponce García (2011) indica en su obra *Connotaciones simbólicas y valoraciones de poder en la lucha por el agua. Estudio de caso: comunidad campesina “La Chimba”- Cayambe*, que el canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo llegó a representar un serio problema:

Sobre los conflictos concernientes al ‘Canal Cayambe Tabacundo’, se sostiene que esta acequia –de cien años de existencia- llegó a representar pugnas entre los comuneros de La Chimba y los representantes del cantón Pedro Moncayo, puesto que a partir de un sismo acontecido en la zona, las aguas se mezclaron y provocaron esta dificultad de definición de derechos de acceso y uso de agua. Después de

38 Andrea Ponce (2011) califica al canal de riego Cayambe Pedro Moncayo como un “elefante blanco”, cuyo principal problema radica en la falta de inclusión y beneficios representativos para la comunidad y en la presencia de algunos procesos de expropiación de tierra que acompañaron al levantamiento de la estructura.

este suceso, los chimbeños demandan que han visto pasar las aguas de aquel canal sin poder tener acceso a ellas. Así mismo, frente a esta situación, el principal argumento de defensa de los comuneros de La Chimba ha sido el de la territorialidad; como se lee en el siguiente testimonio: *“Somos los dueños ancestrales de la puerta de entrada, aquí son aguas que están naciendo en nuestro territorio, en nuestra comunidad, y estas aguas no toca nadie; si es que alguien quiere topa, aquí ninguna agua correrá, antes que corra el agua, correrá primero la sangre...”*. (Ponce, 2011).

Resulta no menor la poca credibilidad que la gente tiene sobre la implementación, uso y funcionamiento de este canal. Más de 40 años de promesas incumplidas provocaron esta desconfianza, situación que también debe ser trabajada y solventada en la construcción de este modelo de gestión. Las personas necesitan volver a creer que el desarrollo local es posible y que el canal es el vehículo para lograrlo.

7. CONCLUSIONES

Los sistemas de riego en el Ecuador tienen una larga historia de manejo comunitario a cargo de las organizaciones de regantes. Antes de ser una obra hidráulica, los sistemas de riego son una construcción social, que implica la definición de reglas y acuerdos para la gestión y una organización social fortalecida (Ponce, 2011). Este trabajo ha llegado a determinar que las obras de infraestructura no sirven de nada si no tienen una política integral que responda el porqué de su construcción. Las obras son el complemento de las ideas y el canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo no puede caer en la lógica de subutilización. El

subdesarrollo no es solo escasez de recursos, es no saberlos utilizar (Correa, 2022).

El Sistema de riego Cayambe-Pedro Moncayo es un sistema estatal, fue construido por la Prefectura de Pichincha. En su entorno giran muchos intereses con respecto a su manejo y en ese sentido, este estudio concluye que el modelo de gestión que rija a partir de la conclusión del 100% de la obra sea el que propone la Prefectura de Pichincha, ya que responde a la democratización del agua a través de la distribución justa y equitativa.

Esto se evidencia a través del levantamiento de información por medio de las boletas censales, a fin de construir un mapa socio productivo de la zona e individualizar las necesidades de agua según la superficie del terreno. Este modelo además, garantiza la seguridad alimentaria y abre el horizonte hacia los mercados nacionales y extranjeros porque con el respaldo del agua de riego, la capacitación, asistencia técnica y la infraestructura de los centros de acopio y valor agregado, se asegura producto con calidad y volumen adecuado. La exportación de productos permite el ingreso de divisas al territorio, lo que se traduce en desarrollo económico con dignidad. Esto garantiza paz en los territorios, paz con justicia social.

Pero este modelo no puede dejar de lado a los demás actores. CODEMIA C-PM debe constituirse en ese brazo de respaldo que permita la ejecución de este proyecto integral, pero no únicamente enfocado en la obra física; la participación de la comunidad se ha centrado en la construcción del sistema y en las labores esporádicas de mantenimiento del mismo (Dubly, 2004, p. 94) y esta es una dinámica que debe cambiar. Uno de los reconocimientos más importantes a la legislación ecuatoriana, es la valorización que se le da a la gestión comunitaria del agua, entendiéndola desde una visión de democratización y profunda responsabilidad por la construcción del tejido social alrededor de los recursos hídricos. El reto está en armonizar la gestión comunitaria con

la gestión pública porque no son contradictorias entre sí y pueden complementarse y funcionar mejor. Las responsabilidades y roles deben quedar bien definidas y por esto, la política pública integral de gestión del canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo debe construirse en colectivo.

8. Bibliografía

- Arroyo, A. (2015). *Análisis de los cambios normativos en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, planteados en la Constitución del 2008 y en la Ley de Aguas del 2014: a la luz de dos visiones de gestión, la pública y la comunitaria*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Arroyo, M., y García, J. R. (2022). Proceso de descentralización y el sector agua potable y saneamiento. *Estudios de la Gestión*, 49-72.
- Asamblea Nacional Constituyente. (20 de Octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (19 de Octubre de 2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (06 de Agosto de 2014). Ley Orgánica de Recursos Hídricos. Registro Oficial Suplemento 305.
- Cachipundo Ulcuango, C. (2021). La gestión comunitaria del agua y la sustentabilidad de los sistemas de riego: una práctica del Buen Vivir. En C. Cachipundo Ulcuango, *Agua para la gente* (p. 248). Abya- Yala.
- Cano, C. (2011). Economía y agua: el papel del recurso hídrico en la estabilidad de precios, la equidad y la supervivencia. En B. d. Colombia, *Agua: un patrimonio que circula de mano en mano* (pp. 65-75). Legis S.A.
- Cañas, D., y Guerrero, S. (Julio de 2013). Diseño de un plan estratégico de comunicación para el CODEMIA C-PM. *Diseño de un plan estratégico de comunicación para el CODEMIA C-PM*. Universidad Politécnica Salesiana.
- Castillo, L. A. (2020). Administración de la acequia Tabacundo e implicaciones del territorio Cayambe-Pedro Moncayo durante el siglo XX. *Letras Verdes*, 148-166.
- Castro, A. (2018). *El desafío de un pensar diferente: pensamiento, sociedad y naturaleza*. CLACSO.

- Corporación Financiera Nacional. (2021). *Ficha sectorial: cultivo de flores*. Sugenerencia de análisis de productos y servicios.
- Dubly, A. (2004). La Gestión del Agua. En A. Granda, A. Dubly, y G. Borja, *Agua: vida y conflicto. Panorama social del agua en el Ecuador* (pp. 61-101). Corporación Editora Nacional.
- Empresa Pública Metropolitana de Agua y Saneamiento de Quito. (Marzo de 2011). Estudios de Actualización del Plan Maestro Integrado de Agua Potable y Alcantarillado para el el Distrito Metropolitano de Quito. Empresa Pública Metropolitana de Agua y Saneamiento de Quito.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. CEPAL.
- Granda, A. (2004). Los conflictos por el agua. En A. Granda, A. Dubly, y G. Borja, *Agua, vida y conflicto. Panorama social del agua en el Ecuador* (pp. 103-144). Corporación Editora Nacional.
- Grijalva, J. P. (24 de Septiembre de 2022). (J. Navas, Entrevistador)
- Guerra, A. (12 de mayo de 2022). Director del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo. (J. N. Vaca, Entrevistador)
- Heredia, B. (17 de Septiembre de 2022). Beneficiarios del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo en Malchinguí. (J. Navas, Entrevistador)
- Martínez Moscoso, A. (2019). La normativa como alternativa para garantizar el derecho humano al agua frente al cambio climático: regulación de las áreas de protección hídrica en el Ecuador. *Revista de Derecho Ambiental*, 135- 159.
- Mora, N. (agosto de 2021). Participación e incidencia política en la gestión y manejo del riego a nivel local y regional del Consorcio de Desarrollo de Manejo Integral de Agua y Ambiente Cayambe y Pedro Moncayo (CODEMIA C-PM). *Participación e incidencia política en la gestión y manejo del riego a nivel local y regional del Consorcio de Desarrollo de Manejo Integral de Agua y Ambiente Cayambe y Pedro Moncayo (CODEMIA C-PM)* . Universidad Politécnica Salesiana.

- Organización de las Naciones Unidas. (25 de Septiembre de 2015). *Organización de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Pichincha Comunicaciones. (1 de Octubre de 2020). *Después de 40 años el Gobierno de Pichincha recibe la obra del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo*. <https://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/despues-de-40-anos-el-gobierno-de-pichincha-recibe-la-obra-del-canal-de-riego-cayambe-pedro-moncayo/>
- Ponce, G. (Marzo de 2011). Connotaciones simbólicas y valoraciones de poder en la lucha por el agua. Estudio de caso: comunidad campesina "La Chimba"- Cayambe". Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Prefectura de Pichincha. (2019). *Prefectura de Pichincha*. https://www.pichincha.gob.ec/images/2021/PDF/Folleto_PDOT_20_15.pdf?t=1637285809#:~:text=PROVINCIA%20DE%20PICHINCHA,-de%20nuestra%20provinciaytext=Este%20Plan%20de%20Desarrollo%20y,Gobierno%20que%20incluye%20Eficiencia%20Institucional.
- Prefectura de Pichincha. (08 de Septiembre de 2022). *Prefectura de Pichincha*. <https://www.pichincha.gob.ec/transparencia/transparencia-2022>
- Secretaría Nacional de Planificación . (2021). *Observatorio de Planificación de CEPAL*. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan-de-Creaci%C3%B3n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compressed.pdf
- Secretaria Nacional de Planificación. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. SENPLADES.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Tonello, A. (01 de Julio de 2022). Viceprefecto de la Provincia de Pichincha. (J. Navas, Entrevistador)
- Tonello, J. (2010). *Finanzas con rostro humano*. IMPREFEPP.

Aplicación de la Ley Orgánica de
Apoyo Humanitario y los créditos
quirografarios del BIESS como
medida para mitigar la crisis por
COVID-19-19

Andrea Estefanía Andrade Santacruz

RESUMEN

En el presente artículo se muestra la relación existente entre la expedición de la Ley de Apoyo Humanitario y el incremento en créditos quirografarios, otorgados por el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) orientados a solventar las necesidades emergentes de consumo, salud, pago de mortuoria, educación, ayuda a familiares, entre otras, a afiliados, jubilados y pensionistas, durante la crisis de COVID-19, cuyos hallazgos mostraron que los préstamos otorgados por el BIESS se concentraron en las provincias de Guayas y Pichincha, la distribución de estos préstamos por género, mostró que los hombres accedieron al 60% y las mujeres al 40%. Por destino económico, estos se orientaron principalmente a salud y al pago de deudas, y en menor proporción a educación, enseres domésticos, adquisición de vehículos, viajes, pago de pensiones alimenticias, turismo, entre otros. En este escenario, el BIESS implementó medidas de política financiera para incrementar la capacidad de endeudamiento, aumento de meses de gracia en el pago de los créditos, en favor de los segmentos jubilados y pensionistas. La metodología utilizada es de tipo descriptivo y estadística correlacional.

Palabras clave: Préstamos quirografarios, BIESS, afiliados, jubilado, COVID-19, Ley orgánica de apoyo humanitario.

1. INTRODUCCIÓN

El BIESS fue creado mediante Ley publicada en el Registro Oficial No. 587 del 11 de mayo de 2009, como una entidad con autonomía técnica y administrativa, que prestará servicios financieros como: préstamos quirografarios, hipotecarios y prendarios, a favor de sus asegurados mediante operaciones directas o a través del sistema financiero nacional (BIESS, 2012) . En este sentido, la Política de Crédito que instrumenta el BIESS es conceder créditos, guardando los principios de seguridad, solidaridad, solvencia, eficiencia, agilidad y rentabilidad; a nivel nacional (BIESS, 2015, p. 2).

De su lado, y conforme con lo establecido en el artículo Nro. 5 del Capítulo I del citado cuerpo legal, se menciona que los préstamos quirografarios son créditos otorgados a los afiliados en relación de dependencia, jubilados y pensionistas de montepío por viudedad del IESS. Asimismo, el objetivo principal del BIESS es dotar de recursos financieros a sus afiliados que les permitan solventar las necesidades particulares de consumo en general, tomando en consideración que la fuente de pago es el ingreso permanente promedio de la remuneración reportada por las entidades públicas y privadas al IESS. Para el caso de los jubilados y pensionistas sus fuentes de ingresos son la pensión jubilar (BIESS, 2022, pp. 5-6).

En febrero de 2020, el Gobierno Nacional del Ecuador anunció el primer caso de coronavirus en el territorio nacional, semanas más tarde Ecuador (marzo 16) pasó a ser de forma vertiginosa uno de los territorios con los mayores índices de contagios y muertes del mundo, particularmente en la ciudad de Guayaquil, la segunda ciudad más grande del país, donde la enfermedad se cebó con particular dureza. (Banco Mundial, 2018).

En Ecuador, para finales de 2020, se registraron más de 200 mil casos y cerca de 14 mil muertes, cifras para un país de 17 millones de

habitantes. (Banco Mundial, 2018). Frente a esta nueva y desconocida realidad, el Ecuador adoptó medidas emergentes en temas como salud, educación, materia laboral, economía, entre otros, esto con el fin de brindar alivio a los ecuatorianos en cada uno de estos escenarios, puesto que la condición acostumbrada de cada persona durante la pandemia cambió radicalmente (Esteves, 2020).

El presente artículo evidenció los efectos de la expedición de la Ley de Apoyo Humanitario derivada de la crisis sanitaria por el COVID-19, con el incremento en la colocación de los créditos quirografarios otorgados por el BIESS. Al respecto, el Comité de Crédito de esta entidad financiera en sesión de 20 de marzo de 2020 adoptó la “Resolución 089-CC-2020”, misma que señala incluir periodo de gracia para los sujetos de crédito en las operaciones a ser concedidas para el producto quirografario hasta nueve meses plazo. Igualmente, señala que esta condición se aplicará por el lapso que dure la emergencia sanitaria o en su defecto se cumpla con el cupo asignado para estas concesiones (USD 100 millones). Adicionalmente, se aprobaron otras medidas, como el aumento de plazo de los créditos otorgados (reestructura de la deuda) que permitieron que los asegurados accedan a un nuevo préstamo quirografario, especialmente para los jubilados y pensionistas (BIESS, 2021).

Por su parte, la Ley de Apoyo Humanitario estableció medidas de apoyo social integral, necesarias para enfrentar las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria por el COVID-19, a través de medidas que buscaron mitigar sus efectos adversos dentro del territorio ecuatoriano; y que fomenten la reactivación económica y productiva del país. En este sentido, se analizó el otorgamiento de préstamos quirografarios con énfasis en la contención y reactivación de las economías familiares, empresariales, popular y solidaria y en el mantenimiento del empleo (Nacional, 2020).

La elaboración del presente artículo obedece a la falta de investigaciones en cuanto al otorgamiento de créditos quirografarios

concedidos por el BIESS, desagregados por género, concepto económico y segmento (afiliados, jubilados y pensionistas), cuyos hallazgos se muestran por medio del Índice IHH, que permite evaluar la concentración de los préstamos quirografarios otorgados a los asegurados. No obstante, y a pesar de ciertas limitaciones de información, el presente artículo aporta nueva evidencia sobre el impacto de la crisis sanitaria de COVID-19 que se construyó sobre datos estadísticos de créditos quirografarios que, no han sido suficientemente analizados. En este escenario, se efectuará una caracterización de estos créditos concedidos por género, provincia y destino económico, medidos a través del IHH, que permitan identificar las variables en mención que se habrían otorgado por destino, género, área geográfica, concepto económico, durante 2020 y la pertinencia o no de la implementación de la Ley de Apoyo Humanitario que habría facilitado en un mayor endeudamiento a los afiliados, jubilados y pensionistas del IESS. Asimismo, se buscó constatar el efecto de las medidas que adoptó el BIESS en cumplimiento con la Ley humanitaria expedida por el Gobierno Nacional que permitió a los asegurados acceder a un nuevo préstamo quirografario para solventar las necesidades presentadas en esa fecha. Cuantitativamente esto implica un aumento en la colocación de este producto crediticio, como consecuencia de una pérdida de empleo, un incremento del subempleo e informalidad, así como un aumento del desempleo y cuya hipótesis estaría relacionada con la crisis sanitaria de COVID-19.

El presente documento estará dividido de la siguiente forma, la primera parte está dedicada a los fundamentos de la investigación. Allí se realiza una justificación teórica, señalando el objeto de estudio. En un segundo acápite, se establecen bases conceptuales de la investigación, a través de una revisión de las variables relevantes, las interrelaciones entre ellas y los enfoques metodológicos para obtener respuestas a los interrogantes derivados de la crisis sanitaria. En la tercera parte, y con datos estadísticos

proporcionados por el BIESS, se pondrá de manifiesto la creciente demanda de créditos quirografarios por género, concepto económico y segmento, en el período comprendido entre 2020 y 2021. Finalmente, se recogen las principales conclusiones de la investigación desde la óptica académica que bien podrían ser el punto de partida de nuevas investigaciones sobre temas relacionados con la concesión de préstamos quirografarios por el BIESS.

2. FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN DE LOS PRÉSTAMOS QUIROGRAFARIOS Y LA LEY HUMANITARIA

2.1. Justificación teórica del artículo

La crisis sanitaria de COVID-19 se convirtió en una amenaza latente en el mercado de trabajo ecuatoriano, tanto por su disminución como por el deterioro de la productividad. Por un lado, ciertas empresas redujeron su demanda laboral ante la paralización y/o disminución de su actividad económica. Por otro lado, varios trabajadores no pudieron desempeñar sus labores debido a las medidas de confinamiento, en especial aquellos cuyas labores no se pueden desempeñar a través de teletrabajo, o que no tienen acceso a tecnologías para el desarrollo de sus actividades, en especial aquellas relacionadas con manuales (OCDE, 2020).

En esta investigación, se busca evaluar la concentración de los préstamos quirografarios otorgados a los asegurados por medio del Índice (IHH), desagregados por género, concepto económico y segmento (afiliados, jubilados y pensionistas) y los beneficios sociales y económicos con la aplicación de la Ley Humanitaria a los asegurados.

2.1.1. Objeto de estudio de los préstamos quirografarios

En el contexto de crisis sanitaria, el país experimentó una crisis socioeconómica reflejada en el aumento de la pobreza que, a diciembre de 2021, se situó en 27,7% y la pobreza extrema en 10,5%, sumando la pobreza multidimensional que ascendió a 38,2% a nivel nacional (INEC, 2021), generando una desigualdad socioeconómica en el país que llegó a niveles no vistos desde 2010. El impacto de la crisis evidenció una caída del PIB, cuya tasa de crecimiento se situó en 7,8% en 2020 y una recuperación de la actividad económica de 4,2% en 2021 (BCE, 2022). En este escenario de crisis, el Gobierno Nacional destinó mayores recursos a la inversión en educación, salud y asistencia social, para reducir los efectos de la pandemia. Igualmente, para mitigar los efectos adversos de este virus, se invirtió importantes recursos en el proceso de vacunación de la población en general, factor que incidió positivamente en la reactivación de la economía y sobre todo en una relativa confianza de las familias.

Por su parte, la implementación de medidas adicionales por el BIESS en cumplimiento con lo dispuesto en la Ley humanitaria expedida por el Gobierno Nacional permitió que los asegurados accedan a nuevos préstamos quirografarios, tendientes a solventar en parte las necesidades presentadas en esta crisis sanitaria. Cuantitativamente esto implicó un aumento de recursos financieros en la colocación de este producto crediticio, como consecuencia de pérdida del empleo, incremento del subempleo e informalidad.

2.2. Fundamentación teórica del estudio

2.2.1. Identificación de las variables relevantes en el proceso de concesión de préstamos quirografarios

Con base en los datos estadísticos proporcionados por el BIESS, se puso de manifiesto el creciente aumento de los créditos quirografarios por género, concepto económico y segmento, el período analizado fue durante los años 2020-2021. Para el efecto, se realizó una caracterización de los sujetos de crédito del BIESS. Estos resultados permiten describir el perfil de los afiliados, jubilados y pensionistas, cuya construcción se realizó a través de aspectos cualitativos y cuantitativos en función de variables demográficas y socioeconómicas, considerando la variable género entre estas características y se buscó proporcionar un panorama estructural del impacto de los préstamos quirografarios en los hogares beneficiarios que alcanzan a diversos estratos socioeconómicos.

Por otro lado, se evidenció que la aplicación del artículo 31 de la Ley Humanitaria, referente al tratamiento de créditos con instituciones públicas, financieras y no financieras y la disposición de adecuar sus marcos normativos y regulatorios, su normativa interna, manuales de crédito y reglamentos de coactiva para incluir los términos y condiciones en que las mencionadas entidades otorgarán las facilidades para instrumentar y viabilizar los acuerdos por parte del BIESS.

Bajo situaciones de crisis sanitaria y económica, las autoridades gubernamentales con el propósito de generar menores presiones de liquidez a las familias ecuatorianas implementaron una nueva normativa que adecuó el tratamiento preferencial a las personas incursoas en estas situaciones, cuyos acuerdos fueron viabilizados por el BIESS que, en parte solucionó, la pérdida total o parcial de los ingresos permanentes de estas familias que

les habrían permitido hacer frente a sus obligaciones pendientes con las entidades del sistema financiero.

2.3. Enfoques metodológicos para obtener respuestas a las interrogantes planteadas

2.3.1. Investigación Descriptiva

El propósito del artículo describió las situaciones y eventos más relevantes en la concesión de los préstamos quirografarios durante la pandemia. Es decir, se especificó los motivos por los cuales fueron otorgados los préstamos quirografarios y se examinó el destino económico de estos recursos, aspectos relevantes en momentos críticos que atravesaban los jubilados, pensionistas y afiliados del IESS. Además, midió la concentración de estos fondos otorgados por concepto económico, medida por medio del Índice IHH. De igual manera, con esta información se realizó predicción y estimación, lo que en parte orientó al área de crédito del BIESS, ya que al estudiar esta variable y su comportamiento permitiría planear su futuro comportamiento.

Especial énfasis tiene la medición de la capacidad de los afiliados para la toma de decisiones con relación a sus niveles de consumo (gasto) y ahorro, de acuerdo a sus horizontes de renta, además, de las expectativas de sus ingresos futuros, son aspectos importantes en la vida de los seres humanos, puesto que ello, en la mayoría de las ocasiones ocupa un lugar importante en el horizonte de planeación para los individuos o familias. En concreto, conviene preguntarse qué comportamientos tienen los individuos para tomar decisiones en cuanto a su consumo presente o ahorro (Inversión), que les permita mejorar sus niveles de bienestar (Nolivos, 2022). Dentro de la teoría del ingreso permanente,

introducida por Milton Friedman (1957), se señala que las familias toman sus decisiones de consumo y ahorro de hoy no solo en función al ingreso que perciben en el periodo actual, sino también en función a sus expectativas de renta futura y del costo de oportunidad que representa sacrificar una parte del consumo presente (ahorro), para mejorar su consumo en el futuro. El postulado de Friedman consistía en que el consumo de las familias, en un periodo dado, no estaba estrictamente determinado por su ingreso de ese periodo en particular, sino por lo que él denominó el ingreso permanente, que considera las expectativas de los individuos como una aproximación a su renta futura, ya que es razonable pensar que los agentes económicos, por lo general esperan que su renta obtenida por su trabajo sea relativamente constante y su patrón de consumo puede entonces verse alterado hoy o en el futuro de acuerdo a los cambios o expectativas de mejorar sus ingresos. (Briceño, 2011)

En este contexto, se omite el desarrollo formal y algebraico del modelo teórico y se limita a las implicancias que suponen los cambios en el entorno económico, con las consecuentes modificaciones en el patrón de consumo de las familias. Se identifican tres de estos cambios del entorno, que, en la literatura económica, se conoce como shocks, de tipo transitorio, permanente, y shocks futuros o anticipados. A continuación, se caracterizan cada uno de estos shocks y sus implicaciones para el consumo y ahorro. Un supuesto importante para esta teoría, es que se asume que no existen restricciones de liquidez, es decir, que existe un mercado financiero eficiente y sin dificultades para el público en acceder a créditos (Briceño, 2011). Ante un shock “transitorio”, por ejemplo, una eventual recesión que la gente espera sea temporal, estos tienden a utilizar sus reservas de ahorro para hacer frente a la merma temporaria en sus ingresos, o bien pueden solicitar endeudarse con cargo a futuro en caso de no disponer ahorros,

pudiendo estabilizar su consumo presente, y para cuando se recuperen poder hacer frente a dicha deuda. (Economía, 2020)

Cuando un shock negativo se percibe como algo permanente o de larga duración, como, por ejemplo, una crisis económica profunda o catástrofes naturales; o de forma individual, quiebra de la empresa, imposibilidad de trabajar, etc., los agentes económicos se ven obligados a adaptarse a esa nueva situación reduciendo su consumo permanente. Por ejemplo, durante mucho tiempo probablemente tendrán un menor nivel de consumo, donde el ahorro y el crédito varían muy poco, debido a que no se tienen expectativas de mejora de la situación, al menos en un mediano plazo, no tendría sentido endeudarse si no se está seguro de que se pueda hacer frente a una deuda en el futuro, además de que las entidades de crédito se estarían reacias a prestar dinero ante el mayor riesgo que esto conllevaría (Gentili, 1996).

Los shocks futuros anticipados, la cuestión podría variar un poco. Esto significa que el ingreso presente no varía, pero los individuos creen o esperan que el siguiente periodo se vea afectado. Por ejemplo, en una situación hipotética, un determinado anuncio del gobierno sobre una medida de política para un determinado sector de la economía lleva a los individuos de dicho sector a creer que la situación económica pueda empeorar con la medida, tal que podría reducir sus ingresos. Por lo tanto, es evidente que, en el presente, las personas tomen la decisión racional de reducir su consumo y ahorrar para cuando eso ocurra (si efectivamente así sucede), aun cuando en el periodo actual no hayan visto reducidos sus ingresos.

Si bien esto puede resultar muy simplista, o en cierta medida algo alejado de la realidad, lo cierto es que existen diversos estudios empíricos que demuestran la relevancia de la teoría del ingreso permanente como los de Flavin (1981), Attanasio y Browning (1995). Uno particularmente destacable es el realizado por Kreinin (1961), que estimó el efecto de los cambios no esperados

en el ingreso, sobre la propensión marginal a consumir de las familias en Israel, para el periodo 1957-1958, cuando recibieron una indemnización por parte de Alemania luego de la segunda guerra mundial, que resultó en un mayor ahorro de una gran proporción de estos ingresos adicionales (Krugman, 2017).

Estos autores llegan prácticamente a una misma conclusión, que cuando los cambios en el ingreso se perciben temporales, la variación en el consumo es pequeña en comparación a cuando los cambios en el ingreso se presumen permanentes, en cuyo caso la variación del consumo es más amplia. Sin embargo, esta hipótesis del ingreso permanente tiene una debilidad fundamental y es que se asume que no existen restricciones de liquidez, es decir, que se cuenta con un mercado financiero libre en el que cualquier agente económico puede acceder al crédito y colocar sus ahorros para préstamos. En términos generales, se manifiesta que existe restricción de liquidez cuando las familias no pueden endeudarse y tampoco canalizar sus ahorros en activos financieros, por lo que lo más que pueden llegar a gastar son sus ingresos del periodo actual. En esta situación, lo más lógico es que no se cumplan las predicciones del modelo ya que no habría necesidad de financiamiento.

En contexto, se consideró el caso de una familia con bajo nivel de ingresos cuyo único integrante laboralmente activo se queda sin empleo de forma temporal. Es de esperar que, en una sociedad con restricciones de liquidez, probablemente esta familia sería una mala candidata para otorgársele un préstamo, debido, en parte, al mayor riesgo que perciben las entidades de crédito por su condición de desempleado. En esta situación, a la familia no le queda de otra que ajustar su consumo presente a su disminución del ingreso presente, es decir, que en este caso el consumo presente estará en realidad fuertemente ligado con el ingreso presente y no con el ingreso permanente como predice la teoría.

Así, para hacer una correcta inferencia en el análisis de determinadas decisiones políticas y sus efectos en la economía, siempre es necesario tomar en consideración estos aspectos de la teoría, la percepción del público y sus posibles expectativas, en cuanto dichas medidas signifiquen para sus ingresos, ya que dependiendo de esas percepciones los agentes económicos (sean empresas, familias) tomarán sus decisiones de consumo, ahorro e inversión, y esto a su vez influye en el desempeño económico a nivel agregado, es decir, en el PIB, el nivel de Consumo, la tasa de ahorro y en última instancia el crecimiento económico.

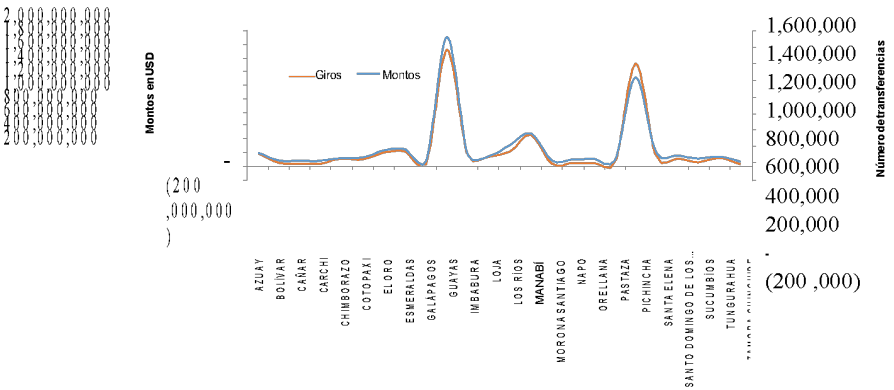
3. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL Y RESULTADOS

La base de datos proporcionada por el BIESS permitió contar con información estadística sobre el destino de los préstamos quirografarios durante la pandemia (2020 y 2021), a nivel de divisiones geográficas (provincias) y se constituyó en el marco muestral para la elaboración del presente artículo. La metodología consistió en escoger las fuentes de información, para luego seleccionar las variables relevantes que permitieron caracterizar a los beneficiarios de los préstamos quirografarios, desde una perspectiva socioeconómica y demográfica, y posteriormente efectuar un análisis descriptivo, a través de la elaboración de tablas de frecuencias que facilitaron la obtención de la información agregada.

De acuerdo a los datos tabulados, se observa que en el período de análisis, 2020 y 2021, ciertos jubilados, pensionistas y afiliados residentes en las diferentes provincias del Ecuador solicitaron 4,386,021 préstamos quirografarios por un valor de USD 5,671,487,381, cuyas áreas geográficas como Guayas y Pichincha, fueron las que mayor recursos requirieron (véase Gráfico 1), esto se atribuiría a que en estas dos provincias demográficamente

son las más pobladas, además que son los principales centros de desarrollo económico del país. Asimismo, se observa una perfecta simetría en la información, lo que significa que los montos solicitados estarían ligados al número de giros.

Gráfico 1: Distribución de los préstamos quirografarios (Operaciones y Montos, en USD, 2020 y 2021)



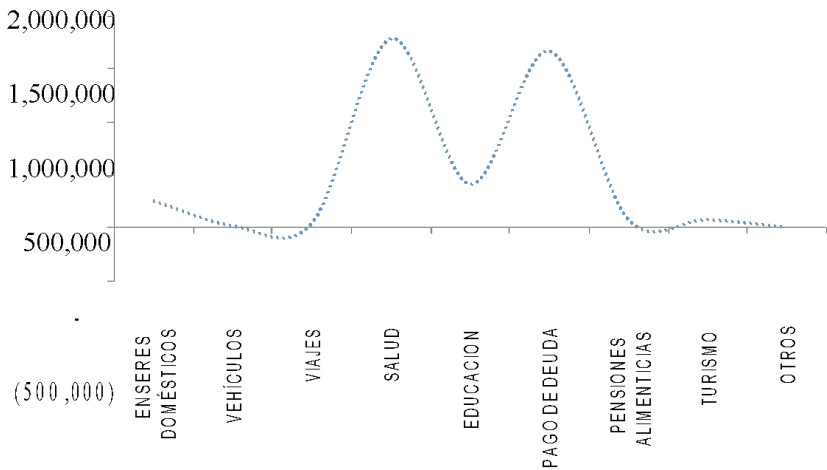
Fuente: BIESS

Elaboración: Estefanía Andrade, (2023).

Por su lado, al analizar el destino económico de los préstamos quirografarios, estos se orientaron principalmente a salud y al pago de deudas, lo que, en parte, se demostraría que estos fondos asistieron a sus beneficiarios en tiempos de pandemia, que, por un lado, los habrían canalizado a salud de sus familias que no estarían asegurados al IESS y, por el otro, a honrar sus obligaciones en ausencia de ahorros y trabajo. Asimismo, existen otros

conceptos a los que se habrían destinado parte de estos recursos monetarios como: educación, enseres domésticos, adquisición de vehículos, viajes, pago de pensiones alimenticias, turismo y otros (véase gráfico 2).

Gráfico 2: Destino de los préstamos quirografarios (Destinos, USD, 2020 y 2021)



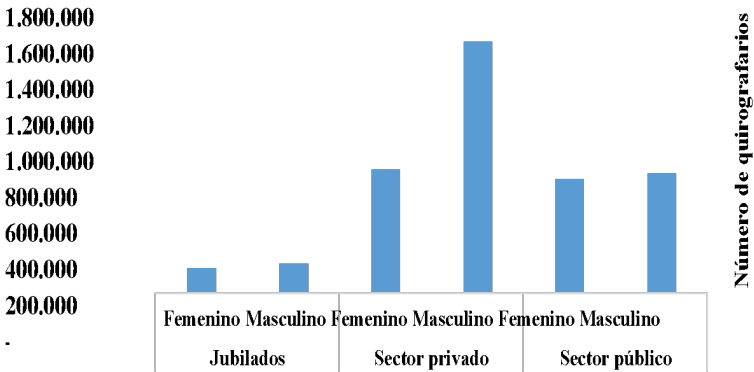
Fuente: BIESS

Elaboración: Estefanía Andrade, (2023).

Por su parte, el IESS administra la previsión social de sus afiliados y como beneficio otorga una pensión jubilar a perpetuidad a los trabajadores del sector público y privado, que les califica como beneficiarios de diferentes préstamos entre ellos el quirografario. En el período de pandemia (2020 y 2021), se observó que

los afiliados activos del sector privado fue el que más requirió préstamos quirografarios, con mayor énfasis en los hombres con relación a las mujeres, aspecto que se podría atribuir a la pérdida de empleo de mujeres que habría forzado a requerir de estos préstamos (véase gráfico 3). En el sector público se presentó cierto equilibrio evidenciando que se habría aplicado correctamente la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19.

Gráfico 3: Beneficiarios de préstamos quirografarios (Jubilados y afiliados, Giros, 2020 y 2021)



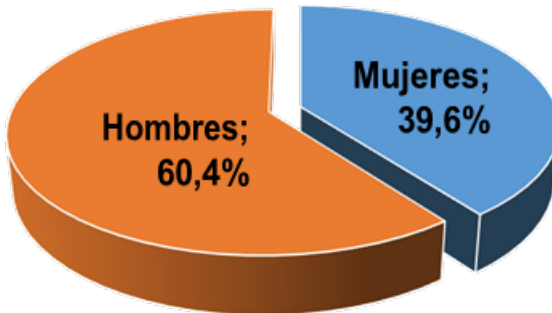
Fuente: BIESS

Elaboración: Estefanía Andrade, (2023).

La base de datos también permitió identificar la distribución de préstamos quirografarios por género, y se determinó estadísticamente que existió una mayor demanda de quirografarios por

parte de los hombres y en menor proporción de las mujeres (véase gráfico 4).

Gráfico 4: Distribución de préstamos quirografarios por Género (Jubilados y afiliados, Montos, 2020 y 2021)



Fuente: BIESS

Elaboración: Estefanía Andrade, (2023).

El Índice IHH es una medida utilizada para determinar el nivel y los cambios de concentración en los mercados, a partir de modelos de competencia con productos homogéneos como es el caso de los préstamos quirografarios. Estas medidas se utilizan para describir la estructura del mercado y son consideradas un indicador del nivel de competencia. En términos generales, la concentración de mercado es una característica indicativa del número de participantes y de la posición relativa que logra cada uno de ellos, para este estudio se tomó como variable de estado o decisión las provincias. La utilidad de esta estadística depende directamente de una definición adecuada de un mercado en particular (que estriba principalmente de la noción de

sustituibilidad). El índice no tiene en cuenta la naturaleza compleja del mercado que se está testeando.

En este escenario, la estadística analizada de préstamos quirografarios permitió descubrir que existen dos provincias con una participación de 30,2% y 26,7% en su orden, denotando que el otorgamiento de este tipo de operaciones se concentró en Guayas y Pichincha. Asimismo, el índice IHH insinúa una dominancia en la concesión de quirografarios por parte del BIESS en estas dos provincias. Igualmente, se muestra que el mercado no estaría bien definido porque la concesión de quirografarios no es sustituible con la banca privada. Además, un problema típico en la definición del mercado es la elección de un ámbito geográfico. En este contexto, la concesión de quirografarios en siete provincias (Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, El Oro) tienen una participación de 79,1%, en las que estas áreas geográficas se erigen como beneficiarias y, por tanto, denota la magnitud de la crisis sanitaria.

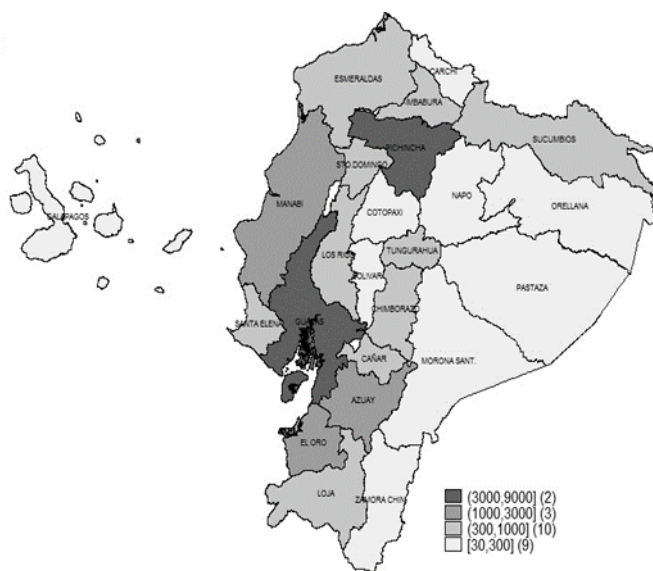
Conviene señalar que estas siete provincias concentraron alrededor del 79,1% de crédito, que obedece a un aspecto estrictamente demográfico y paralelamente se encuentran situadas en la Región Litoral excepto Pichincha, evidenciando así, una mayor demanda de préstamos quirografarios que se atribuiría a un alto nivel de contagios y pérdidas o reducción de ingresos que estas áreas geográficas habrían presentado durante la pandemia de COVID-19.

Una ventaja del IHH es que considera el tamaño relativo de las provincias beneficiarias. Así, no es lo mismo que una provincia tenga una participación de mercado (IHH = 911) que otra provincia con una participación (IHH = 713). En resumen, el IHH aumenta a medida que se incrementa la disparidad en el tamaño entre las provincias.

Seguidamente, se presenta un mapa con la distribución por provincias, cuyos resultados muestran una alta concentración de

los préstamos quirografarios en Guayas y Pichincha, evidenciando que estas dos provincias habrían sido las más afectadas por la pandemia sanitaria del COVID-19, conforme a la intensidad de color del mapa (véase gráfico 5):

Gráfico 5: Concentración de préstamos quirografarios (Jubilados y afiliados, Monto, 2020 y 2021)



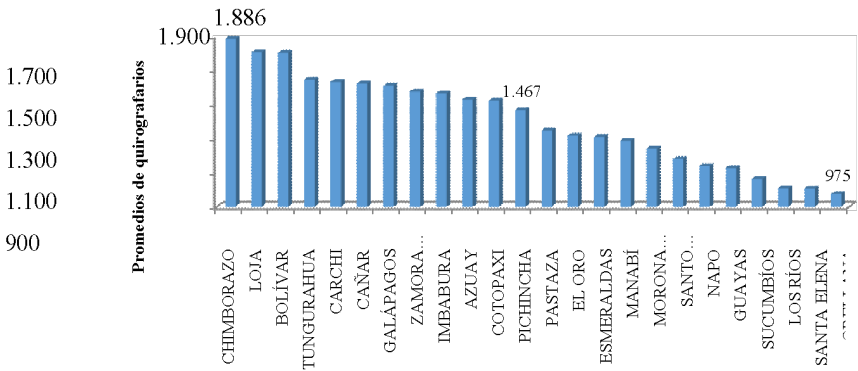
Fuente: BIESS

Elaboración: Estefanía Andrade (2023)

De su parte, los promedios por concepto de préstamos quirografarios muestran una mejor distribución, mostrando que el límite inferior de estas operaciones se situó en USD 975 por

quiروفаріо y el umbral superior ascendió a USD 1,886 por préstamo, con una desviación estándar de 273 puntos, mostrando que este valor representaría la dispersión media de los préstamos quiروفаріоs. En este contexto, se afirma que la media de estas operaciones muestra que los jubilados y afiliados de las provincias de Chimborazo, Loja y Bolívar habrían obtenido mayores recursos que los beneficiarios de Guayas y Pichincha (véase gráfico 6)

Gráfico 6: Medias de préstamos quiروفаріоs por provincia (Jubilados y afiliados, 2020 y 2021)



Fuente: BIESS

Elaboración: Estefanía Andrade (2023)

Con respecto a los destinos económicos de los préstamos quiروفаріоs, hay certeza que cuentan con una concentración en salud y pago de deudas, cuyos valores señalan que existió una

concentración moderada, sin embargo, se muestra que, durante la pandemia, los jubilados y afiliados orientaron sus recursos hacia estos bienes meritorios en ausencia de atención por parte del Gobierno o por saturación de las diferentes casas de salud pública.

Tabla 1: Destino de préstamos quirografarios (Jubilados y afiliados, 2020 y 2021)

Concepto	Participación	IHH
Salud	36.13	1,305.55
Pago de deudas	33.97	1,154.26
Educación	10.10	102.04
Adquisición de enseres domésticos	9.22	85.03
Pago de pensiones alimenticias	3.69	13.59
Turismo	3.59	12.89
Gasto para viajes	1.53	2.34
Compra vehículo	1.24	1.55
Otros	0.52	0.27
Suman:	100.00	2,677.52

Fuente: BIESS

Elaboración: Estefanía Andrade (2023)

Con base a la distribución de los tres segmentos estudiados (jubilados, afiliados de los sectores privado y público) el IHH muestra que a pesar de presentar una mayor concentración en el segmento del sector privado hombres y cuyo IHH alcanzó los 1,433 puntos, mostraría que existe un mercado relativamente concentrado y que el aumento de la demanda se explicaría por los despidos y desahucios que las empresas del sector privado

se vieron obligadas, en ciertos casos y en otros por conveniencia, a cerrar sus puertas, de acuerdo con la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19. (Véase tabla 2).

Tabla 2: Segmento y género de préstamos quirografarios (Jubilados y afiliados, 2020 y 2021)

Segmento	Género	Participación	IHH
Jubilados	Femenino	4	14
	Masculino	4	20
Privado	Femenino	19	348
	Masculino	38	1,433
Público	Femenino	17	294
	Masculino	18	327
		100	2,435

Fuente: BIESS

Elaboración: Estefanía Andrade (2023)

4. CONCLUSIONES

La presente investigación centró su objetivo en efectuar un análisis territorial de la concesión de préstamos quirografarios y los flujos de recursos que el BIEES habría destinado con aplicación a la Ley de Apoyo Humanitario, y cuya caracterización se la realizó por medio de los diferentes conceptos económicos que se encuentran detrás de cada crédito otorgado al personal activo,

jubilados y pensionistas del IESS, aspectos que no habían sido explorados en otras investigaciones y cuyos resultados dejaron claro la utilidad de acceder a estas facilidades de préstamos quirografarios, que habrían en parte paliado la falta total o parcial de ingresos de miles de familias ecuatorianas en tiempos de crisis sanitaria y económica.

Los préstamos otorgados por el BIESS cumplieron con el objetivo para el cual fueron creados, sin embargo, en parte, se habrían visto desnaturalizados por las tasas de interés de mercado que se cobraron, aspecto que debería analizarse, en virtud de que estos créditos no cuentan con riesgo, al encontrarse garantizados por los recursos que los jubilados y afiliados mantienen en el BIESS, además del seguro de desgravamen que poseen.

Con base a la data agregada, se mostró que los jubilados, pensionistas y afiliados solicitaron alrededor de 4,386,021 préstamos quirografarios por un valor de USD 5,671,487,381, cuya concentración recayó en las provincias de Guayas y Pichincha, que se habría atribuido a que en estas áreas geográficas cuentan con una mayor densidad poblacional.

En el período de pandemia 2020-2021, los afiliados activos del sector privado accedieron a un mayor número de préstamos quirografarios, especialmente por los jefes de hogar hombres con relación a las mujeres, que se atribuiría a la pérdida de empleo de mujeres que se habrían visto forzadas a requerir estos préstamos. En el sector público se presentó un aparente equilibrio en cuanto a género, lo que explicaría una correcta aplicación de la Ley Orgánica para el Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal tras la pandemia COVID-19. Sin embargo, la data identificó que en la distribución de préstamos quirografario por género existió una mayor demanda de quirografarios por parte de los hombres que de las mujeres.

Finalmente, en cuanto, al destino económico de los préstamos quirografarios, estos se orientaron principalmente a salud y al

pago de deudas, que habrían sido orientadas a cubrir la salud de sus familiares que no estarían asegurados al IESS y a honrar obligaciones ante la falta de ahorros y pérdida de sus empleos. Igualmente, se habrían destinado parte de estos recursos, a otras actividades como: educación, enseres domésticos, adquisición de vehículos, viajes, pago de pensiones alimenticias, turismo y otros, aspectos que quedarían pendientes para un próximo estudio de investigación que podría aportar mayores elementos de juicio sobre la colocación de los préstamos quirografario en un entorno de ausencia de crisis sanitaria.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2018). Ecuador, el país que venció la pesadilla de la pandemia en 100 días. Nacional, A. (19 de Junio de 2020). Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para combatir la crisis sanitaria derivada del COVID-19-19. Decreto. https://www.emov.gob.ec/sites/default/files/transparencia_2020/a2_41.pdf
- Esteves, A. (Noviembre de 2020). El impacto del COVID-19 en el mercado de trabajo de Ecuador. Mundo Plurales, 7(2), 35 - 41. <file:///Users/luciasantacruz/Downloads/4875-Texto%20del%20art%C3%ADculo-21841-1-10-20210506.pdf>
- Nolivos, C. V. (Septiembre de 2022). ¿Por qué es importante ahorrar? Economía Tricolor.
- Briceño, D. J. (2011). La teoría del ingreso permanente: un análisis empírico*. Nicolaita de estudios económicos. economía, T. d. (2020). Econolab. <https://econolab.com.py/index.php/2020/06/22/teoria-ingreso-permanente-implicancias/>
- Gentili, E. S. (1996). La trama del neoliberalismo. En A. A. Boron.
- Biess. (2012). Biess. <https://www.biess.fin.ec/nuestra-institucion/historia>
- Biess. (Agosto de 2022). Manual de crédito del Banco del Instituto ecuatoriano de seguridad social. .
- Biess. (2015). POLÍTICA DE CRÉDITO DEL BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL. POLÍTICA DE CRÉDITO DEL BANCO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL. Quito, Ecuador.
- Biess. (2021). Informe Préstamos Quirografarios emergentes. Quito.

ÍNDICE

Prólogo.....	7
Elizabeth García Alarcon	
Estudio introductorio: los estudios de caso como herramienta de la gestión pública	9
Efrén Ernesto Guerrero Salgado	
Sección 1. Discusiones acerca de administración pública, institucionalidad y uso de nuevas tecnologías.....	31
Los controles democráticos y su influencia en la ética de la administración pública: análisis del ejercicio del control social en el caso ecuatoriano en el periodo 2017-2021	33
Eduardo Andrés Cantos Cortez	
Introducción a la evaluación de impacto	89
H. Nicolás Acosta González	
Importancia de la Ética en la Administración Pública del Ecuador	113
Álex Iván Valle Franco y Estefanía Jácome Ruales	
Implementación de la inteligencia artificial en la administración de justicia.....	139
Vanessa Guanoluisa Díaz y José Paredes Sandoval	
Sección 2. Los modelos de gestión: su incidencia en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos	157
Factores que han incidido en el Modelo de Gestión Pública de Cambio Climático y REDD+ en el Ecuador.....	159
María de los Angeles Barrionuevo Mora	
Verónica Isabel Cordero Arroyo	

Relación de los pequeños cultivadores de cannabis medicinal de la ciudad de Quito frente a la implementación normativa para el desarrollo productivo de cannabis (Acuerdo No. 109-19/10/2020 y anexos) 189
Angélica Galiano

El costo de oportunidad de la universalización de derechos en Ecuador 231
Juan Carlos Salvador Morales

Uso y funcionamiento del Canal de Riego Cayambe-Pedro Moncayo: comparativa de modelos de gestión de recursos hídricos en el marco del sistema de competencias constitucional ecuatoriano 263
Jacqueline Navas Vaca

Aplicación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y los créditos quirografarios del BIESS como medida para mitigar la crisis por COVID-19 295
Andrea Estefanía Andrade Santacruz

Este libro se terminó de editar en el mes de marzo del 2025. El manuscrito se sometió a revisión de pares ciegos que garantiza la confidencialidad de autores y árbitros.

Gestión Pública en el Ecuador: Análisis de casos es una obra que analiza la administración pública ecuatoriana desde perspectivas interdisciplinarias. Aborda desafíos clave como la ética administrativa, el cambio climático, la inteligencia artificial y la gestión de recursos hídricos, presentando soluciones innovadoras. Reúne estudios de caso que destacan la relación entre derecho, economía y administración, ofreciendo herramientas prácticas para mejorar la gestión pública.

Este libro explora temas como la transparencia y la rendición de cuentas, fundamentales en un contexto de crisis global y desconfianza democrática. Desde la implementación de tecnologías disruptivas hasta el análisis de políticas de derechos sociales, los artículos incluidos ofrecen reflexiones profundas para estudiantes, académicos y servidores públicos.

Entre los casos destacados, se analiza el impacto del canal de riego Cayambe-Pedro Moncayo, la regulación del cannabis medicinal y el uso de la inteligencia artificial en el sistema judicial. Asimismo, se discuten modelos innovadores para abordar problemas complejos como la pobreza, la sostenibilidad y la democratización de servicios esenciales.

La obra, escrita por expertos de la Facultad de Jurisprudencia de la PUCE, combina rigor académico con experiencias prácticas, ofreciendo un enfoque único para entender los problemas estructurales del Ecuador. Cada capítulo proporciona una visión integral que conecta teoría y práctica, mostrando cómo la gestión pública puede ser una herramienta transformadora para el desarrollo del país.

Ideal para quienes buscan comprender las dinámicas de la administración pública en un contexto de cambio y complejidad, esta obra se convierte en una referencia indispensable para el análisis y la toma de decisiones. Con un enfoque interdisciplinario, plantea soluciones basadas en evidencia que promueven una gestión pública más ética, eficiente y sostenible.



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

edi
PUCE

