

ENTRETEJIDOS SOCIALES

INCLUSIÓN, EDUCACIÓN, GÉNERO,
JUSTICIA, SEGURIDAD Y AMBIENTE EN
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECUADOR.

UN ANÁLISIS INTERDISCIPLINARIO DESDE
COMUNIDADES Y ESTADO.



Jesús Aranguren
Wladimir Pérez

ISBN: 978-9907-818-28-4



9 789907 818284



**Entretejidos Sociales: Inclusión, Educación, Género, Justicia, Seguridad y Ambiente en
las Políticas Públicas de Ecuador**

Un análisis interdisciplinario desde comunidades y Estado

Autores:

Jesús Ramón Aranguren Carrera

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6989-1097>

Correo: jesus.aranguren@upec.edu.ec

Filial: Universidad Politécnica Estatal del Carchi

Wladimir Alberto Pérez Parra

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4617-8851>

Correo: wladimir.perez@upec.edu.ec

Filial: Universidad Politécnica Estatal del Carchi

Editorial “ACACFESA SAS”

La presente obra fue revisada por 2 pares académicos externos ciegos conforme al proceso editorial de ACACFESA SAS.

Los rigurosos procedimientos editoriales de ACACFESA SAS garantizan la selección de manuscritos por sus aportes significativos al conocimiento y cualidades científicas.

Editorial: ACACFESA SAS.

Sello editorial: 978-9907-818-28

Teléfono: (+593) 998955446

Web: <https://acacfesa.com/editorial/index.php/1>

ISBN: 978-9907-818-28-4

Doi: <https://doi.org/10.70577/ycccwx65/ACACFESA.EDITORIAL>

Año: Junio 2026

Aviso Legal

El contenido de esta obra, que incluye ilustraciones, textos, tablas, gráficos, cuadros y referencias bibliográficas, es responsabilidad única del autor(a) o autores. Lo que se ha dicho, los criterios y los datos no reflejan necesariamente la posición institucional ni el pensamiento de la Editorial ACACFESA SAS.

Derechos de Autor ©

Este documento se publica conforme los términos y condiciones de la EDITORIAL ACACFESA SAS



Esta obra está bajo una licencia internacional

Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0

La "Editorial ACACFESA SAS " y todos sus autores tienen la propiedad única de los derechos de autor y de propiedad intelectual e industrial relacionados con el contenido de esta publicación. La reproducción total o parcial de esta obra, su almacenamiento en sistemas informáticos, su tratamiento digital y cualquier tipo de distribución, transmisión o comunicación pública por medios electrónicos, ópticos, mecánicos, químicos, fotográficos o de grabación están prohibidos. Esto se encuentra bajo las sanciones que establece la legislación vigente a menos que se cuente con la autorización previa y por escrito de los titulares del copyright.

Queda excluido únicamente el uso con fines académicos o de investigación científica, siempre que no busque objetivos comerciales y se ejecute sin remuneración, debiendo mencionarse en todo momento a la fuente editorial correspondiente. Los autores son los únicos responsables de las opiniones expresadas en los diferentes capítulos, las cuales no necesariamente representan el punto de vista institucional de la editorial.

Constancia de Arbitraje

La Editorial ACACFESA SAS, certifica que este libro es el resultado de un estudio llevado a cabo por los autores, el cual fue evaluado por jurados expertos bajo el sistema de Revisión de Pares Externos, tanto en contenido como en forma. Asimismo, se llevó a cabo un análisis del método de investigación, paradigma y enfoque; a partir de la matriz epistémica adoptada por los autores, utilizando las normas APA, Séptima Edición y el proceso de antiplagio en línea turnitinedu para asegurar que la obra fuera científica.

Maryuri Elizabeth Morejón Santistevan

Nombre del revisor/a 1

Yixcely Maribel Espinoza Tuárez

Nombre del revisor/a 2

PRÓLOGO

El diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas configuran el andamiaje sobre el cual se sostiene el desarrollo de un Estado democrático. No obstante, la efectividad de estas acciones gubernamentales suele verse comprometida cuando se desvinculan de las realidades territoriales y multiculturales. Frente a esta necesidad analítica, la obra compilada por Jesús Aranguren y Wladimir Pérez, *Entretejidos Sociales: Inclusión, Educación, Género, Justicia, Seguridad y Ambiente en las Políticas Públicas de Ecuador*, se erige como un texto referencial de indudable valor crítico y metodológico.

El libro propone un exhaustivo recorrido interdisciplinario que diagnostica los desafíos más acuciantes de la sociedad ecuatoriana actual. Es un honor presentar esta obra colectiva, resultado del esfuerzo conjunto de los estudiantes y tutores de la Maestría en Políticas Públicas. Este libro refleja el compromiso académico y social de quienes integran este programa, aportando con rigurosidad y pasión al análisis crítico de las políticas públicas en Ecuador.

Las políticas públicas son el reflejo del compromiso de un Estado con su sociedad, especialmente con aquellos sectores históricamente excluidos o vulnerabilizados. En un país como Ecuador, caracterizado por su riqueza cultural, diversidad social y desafíos complejos, el análisis multidimensional de estas políticas resulta indispensable para comprender sus efectos y trazar caminos hacia una mayor equidad y justicia social. Con el rigor propio de la Dirección de Posgrado de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, los autores articulan investigaciones que abordan temas vitales: la equidad de género, la seguridad ciudadana, la educación intercultural, la inclusión laboral de jóvenes indígenas, la situación de los migrantes, la justicia ciudadana y la sostenibilidad ambiental.

Lejos de constituir una recopilación fragmentaria de teorías abstractas, este volumen destaca por su capacidad de poner en diálogo la estructura del Estado con las voces y dinámicas de las comunidades. Cada capítulo aporta un enfoque interdisciplinario que integra perspectivas sociales, culturales, pedagógicas y legales, permitiendo comprender las múltiples dimensiones de los problemas abordados. Cada texto se convierte en un ejercicio de reflexión que desmonta visiones unilaterales y ofrece propuestas concretas para mitigar las brechas de desigualdad y exclusión que fracturan el tejido social.

La obra se distingue por su enfoque contextualizado y su compromiso con la realidad de las comunidades, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad: los pueblos indígenas, las mujeres víctimas de violencia y los migrantes. Pone en evidencia la interacción entre distintos ámbitos de la política pública, demostrando que los retos sociales requieren soluciones integrales que consideren la diversidad y complejidad del país.

Este compendio no es solo un aporte académico riguroso, sino también una herramienta valiosa para tomadores de decisiones, profesionales, activistas, docentes y estudiantes de posgrado. Su lectura invita a la reflexión, al diálogo y a la acción conjunta. Al visibilizar la urgencia de formular políticas públicas con un enfoque de derechos humanos y pertinencia territorial, la obra reafirma el compromiso de la academia con la construcción de un Ecuador más equitativo, inclusivo y sostenible, preparado para afrontar con solvencia las complejidades del presente.

Invitamos a lectores, investigadores, profesionales y tomadores de decisiones a recorrer estas páginas con el interés de comprender, debatir y contribuir a la transformación social que nuestro Ecuador necesita.

PhD. Jorge Iván Mina Ortega

Rector

Universidad Politécnica Estatal del Carchi

Educamos para transformar el mundo.

TABLA DE CONTENIDOS

PRÓLOGO.....	v
TABLA DE CONTENIDOS.....	vii
LISTA DE TABLAS.....	xiii
LISTA DE FIGURAS.....	xv
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. Barreras y oportunidades para la inclusión laboral de jóvenes indígenas a través del programa empleo joven en comunidades rurales del Chimborazo.....	3
Resumen.....	3
Abstract.....	4
1.1. Introducción.....	5
1.2. Fundamentos Teóricos.....	9
1.2.1. La interseccionalidad como modelo de análisis.....	9
1.2.2. Interculturalidad crítica: las políticas públicas en contextos indígenas.....	10
1.2.3. Vacíos en la literatura.....	12
1.3. Metodología.....	13
1.4. Resultados.....	15
1.5. Discusión.....	18
1.6. Conclusiones.....	21
1.7. Recomendaciones.....	22
1.8. Referencias.....	24
CAPÍTULO II. La educación intercultural bilingüe. Caso comunidad Sarayaku.....	29
Resumen.....	29
Abstract.....	30
2.1. Introducción.....	31
2.2. Antecedentes.....	33
2.3. Metodología.....	38

2.3.1.	Entorno de acción, espacio o lugar donde se desarrolló la investigación.....	39
2.4.	Resultados	40
2.4.1.	Las tendencias teóricas o enfoques del Sistema EIB	40
2.4.2.	Avances y retrocesos en la implementación de la EIB	41
2.4.3.	Avances a nivel nacional sobre la Educación Intercultural Bilingüe.....	41
2.4.4.	Retroceso nivel nacional sobre la Educación Intercultural Bilingüe.....	41
2.4.5.	Avances y limitaciones a nivel de la Comunidad de Sarayaku.....	42
2.4.6.	Educación Intercultural Bilingüe (EIB).....	43
2.4.7.	Fortalecimiento Docente.....	44
2.4.8.	Propuestas educativas y modelos pedagógicos documentados.....	44
2.4.9.	Vacíos de investigación identificados	46
2.5.	Discusión.....	46
2.6.	Conclusiones	48
2.7.	Recomendaciones.....	50
2.8.	Referencias	50
CAPÍTULO III. Desafíos de la inclusión educativa de migrantes venezolanos en Ecuador: un análisis multidimensional desde las políticas públicas y la práctica pedagógica		55
Resumen.....		55
Abstract.....		56
3.1.	Introducción	57
3.2.	Materiales y Métodos	58
3.3.	Resultados y Discusión	62
3.3.1.	Fundamento epistemológico y argumentativo del análisis	62
3.3.2.	El Paradigma Constructivista y el Modelo Argumentativo de Análisis de las Políticas Públicas	64
3.3.3.	Política Pública e Inclusión Educativa: Fundamentos para el Análisis	65
3.3.4.	Políticas públicas de inclusión educativa: tipologías y fundamentos internacionales	68

3.3.5.	Dimensiones Analíticas de los Condicionantes de la Inclusión educativa	70	
3.3.6.	Normativa Legal internacional en la educación y barreras sistemáticas existentes en la inclusión migrante	74	
3.4.	Conclusiones	82	
3.5.	Referencias	83	
CAPITULO IV. La política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador: un análisis interseccional			90
	Resumen.....	90	
	Abstract.....	91	
4.1.	Introducción	92	
4.1.1.	Planteamiento del problema y relevancia del estudio	92	
4.2.	Marco teórico analítico	93	
4.2.1.	Las políticas públicas y el problema de la violencia contra las mujeres	93	
4.2.2.	El abordaje interseccional de la violencia contra las mujeres	96	
4.3.	Metodología	98	
4.4.	Resultados y discusión.....	99	
4.4.1.	Lógicas y racionalidades que orientan el diseño e implementación de la política pública para prevenir la violencia contra las mujeres en Ecuador.....	99	
4.4.2.	Definiciones y conceptualizaciones sobre la violencia contra las mujeres	100	
4.4.3.	Enfoques desde los cuales se define la violencia contra las mujeres	102	
4.5.	Instrumentos de política pública para los objetivos propuestos.....	105	
4.5.1.	Nodalidad.....	106	
4.5.2.	Autoridad	107	
4.5.3.	Tesoro.....	109	
4.5.4.	Organización	110	
4.6.	Consideración de las particularidades socioculturales.....	112	
4.7.	Conclusiones	113	
4.8.	Referencias	115	

CAPÍTULO V. Femicidio y participación ciudadana: análisis del plan de justicia abierta en Ecuador	120
Resumen.....	120
Abstract.....	121
5.1. Introducción	122
5.2. Metodología	124
5.3. Resultados y discusión	125
5.3.1. Instrumentos de Autoridad.....	134
5.3.2. Instrumentos de Tesoro	138
5.3.3. Instrumentos de Organización	139
5.4. Discusión.....	141
5.5. Conclusiones	142
5.6. Recomendaciones.....	144
5.7. Referencias	144
CAPÍTULO VI. Políticas de seguridad pública limitadas por la violencia	150
Resumen.....	150
Abstract.....	151
6.1. Introducción	152
6.2. Materiales y métodos	153
6.2.1. Análisis de instrumentos de seguridad ciudadana para conocer la resiliencia del estado ecuatoriano.....	153
6.3. Resultados y discusión	157
6.3.1. Análisis desde la gobernanza criminal hasta los instrumentos de seguridad ciudadana	157
6.3.2. Realidad de la seguridad ciudadana en el ecuador.....	164
6.4. Conclusiones	166
6.5. Recomendaciones.....	168
6.6. Referencias	169

CAPÍTULO VII. Hacia una universidad sostenible: políticas ambientales en la UPEC desde el enfoque de los ODS	175
Resumen.....	175
Abstract.....	176
7.1. Introducción	177
7.2. Marco Teórico	179
7.2.1. Gestión Pública Moderna y Sostenibilidad: Sinergias para el Cumplimiento de los ODS en la UPEC.....	179
7.2.2. La Teoría de Gestión por procesos como estrategia para la sostenibilidad institucional.....	181
7.2.3. El Paradigma del Desarrollo Sostenible como eje de la transformación universitaria.....	182
7.2.4. Sostenibilidad: fundamentos conceptuales para la gestión ambiental universitaria.....	184
7.2.5. Educación Ambiental como estrategia para la transformación hacia la sostenibilidad	185
7.2.6. Estado, Gobernanza y ODS: interacciones para la sostenibilidad	185
7.2.7. Las Instituciones de Educación Pública como motor de la sostenibilidad	186
7.2.8. La Educación Superior en la construcción de Universidades Sostenibles.....	186
7.2.9. Políticas públicas y ODS: estrategias para Universidades Sostenibles	187
7.2.10. Políticas Públicas Ambientales y ODS: hacia Universidades Sostenibles...	188
7.2.11. Protección ambiental: estrategias para la Sostenibilidad Universitaria	188
7.2.12. Políticas de Sostenibilidad y ODS: hacia una universidad ambientalmente responsable.....	188
7.3. Marco Legal	189
7.4. Materiales y Métodos	192
7.5. Resultados y discusión	193
7.6. Discusión.....	198

7.7.	Conclusiones	201
7.8.	Referencias	201

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Características sociodemográficas de las personas participantes.....	14
Tabla 2 <i>Categorías emergentes y patrones identificados en las entrevistas</i>	16
Tabla 3 <i>Percepciones sobre el programa Empleo Joven</i>	17
Tabla 4 <i>Hitos relevantes de la EIB</i>	37
Tabla 5 Problemas de la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador.....	42
Tabla 6 <i>Hallazgos más relevantes encontrados en Sarayaku</i>	45
Tabla 7 Matriz de verificación de adherencia a los lineamientos PRISMA 2020 para revisiones sistemáticas.	59
Tabla 8 Síntesis de dimensiones y condicionantes teóricos para el análisis de la inclusión educativa	76
Tabla 9 <i>Indicadores sobre el Acceso y la Participación Educativa de Estudiantes Venezolanos en Ecuador</i>	78
Tabla 10 <i>Porcentaje de Abandono Escolar en Provincias con Alta Presencia Migrante</i>	79
Tabla 11 Estrategias para fortalecer la inclusión educativa de estudiantes migrantes venezolanos.....	80
Tabla 12 <i>Evolución de la matrícula de estudiantes venezolanos (2018–2023)</i>	81
Tabla 13 Enfoques para la aplicación de la política pública contemplados en la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Plan Nacional.....	103
Tabla 14 <i>Recursos para el cumplimiento de los objetivos de la Política Pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador</i>	105
Tabla 15 Reducción del Presupuesto Institucional.....	110
Tabla 16 Matriz NATO: Plan de Justicia Abierta.....	125

Tabla 17 <i>Modelo de elección de instrumentos sustantivos</i>	154
Tabla 18 <i>Modelo de elección de instrumentos procedimentales</i>	155
Tabla 19 <i>Matriz NATO para el estudio de la seguridad ciudadana</i>	158
Tabla 20 <i>Estadísticas según delitos del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado</i>	160
Tabla 21 <i>Presupuesto asignado según la proforma presupuestaria 2023 y 2024</i>	163
Tabla 22 Constitución de la República del Ecuador en el respecto y cuidado del ambiente	189
Tabla 23 <i>Ley Orgánica de Educación Superior respeto y cuidado del ambiente</i>	190

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Mapa de la Parroquia Sarayaku.....	39
Figura 2 Diagrama de flujo de la búsqueda.....	59
Figura 3 Causas de femicidio en Ecuador	127
Figura 4 Femicidios registrados desde 2014 al 2021 por la Fiscalía General del Estado....	129
Figura 5 <i>Femicidios registrados desde 2014 al 2021 por el Consejo de la Judicatura</i>	129
Figura 6 Mapa consolidado de femicidios en Ecuador año 2019	132
Figura 7 <i>Mapa de femicidios periodo 2014-2019.....</i>	133
Figura 8 Línea de tiempo femicidio y participación ciudadana.....	134
Figura 9 Encuestados por género.....	193
Figura 10 Participación para la formulación de Políticas Públicas	194
Figura 11 Conocimiento acerca del Greenmetric comunidad Universitaria.....	195
Figura 12 <i>Consumo responsable como política ambiental.....</i>	196
Figura 13 <i>Hallazgo de aporte entrevista realizada Representante de Estudiantes en la Unidad de Sostenibilidad</i>	197

INTRODUCCIÓN

En el contexto actual del Ecuador, un país rico en diversidad cultural, social, étnica y ambiental, las políticas públicas juegan un papel fundamental como instrumentos para la construcción de una sociedad más justa, inclusiva y sostenible. Esta obra surge con el propósito de ofrecer un análisis interdisciplinario, crítico y contextualizado de los principales retos y oportunidades que atraviesan las políticas públicas en el país, abordando temas como la inclusión social y laboral, la educación intercultural, la equidad de género, la justicia, la seguridad ciudadana y la sostenibilidad desde la dimensión ambiental.

La organización de los capítulos responde a una lógica progresiva que invita al lector a transitar desde las realidades concretas de los territorios y grupos sociales vulnerabilizados hacia los ámbitos más estructurales y sistémicos de la política pública. Se inicia con un enfoque en la inclusión laboral de jóvenes indígenas en comunidades rurales, explorando las barreras y oportunidades que ofrece el programa Empleo Joven. Este análisis pone en primer plano la importancia de diseñar e implementar políticas sensibles a la realidad multicultural y rural del país.

Continuando con la inclusión, se aborda la educación intercultural bilingüe, a partir del caso emblemático de la comunidad Sarayaku, evidenciando la necesidad de modelos educativos que reconozcan y valoren las identidades culturales y lingüísticas, y que contribuyan a la construcción de ciudadanía desde la diversidad. A esta reflexión se suma el análisis de la inclusión educativa de migrantes venezolanos, un fenómeno reciente y complejo que desafía a las políticas públicas y a las prácticas pedagógicas a responder con sensibilidad y multidimensionalidad ante la movilidad humana y la emergencia humanitaria.

Los capítulos siguientes despliegan una mirada profunda sobre las políticas de género y justicia, con especial énfasis en la violencia contra las mujeres. La prevención y erradicación de esta violencia es abordada desde un análisis interseccional que reconoce las múltiples formas en que se intersectan las desigualdades y vulnerabilidades. La participación ciudadana y el acceso a la justicia se examinan a través del estudio del Plan de Justicia Abierta, destacando el rol activo de la sociedad civil en la construcción de sistemas de justicia más transparentes, inclusivos y efectivos.

La seguridad pública, tema fundamental y sensible en cualquier sociedad, es revisada desde la perspectiva de sus limitaciones impuestas por la violencia estructural, evidenciando los desafíos que enfrentan las políticas para garantizar paz y orden en contextos complejos. Finalmente, el libro concluye con un capítulo dedicado a las políticas públicas ambientales, reconociendo la urgente necesidad de integrar la sostenibilidad ecológica en la agenda pública para proteger los recursos naturales y asegurar un desarrollo equitativo para las generaciones presentes y futuras.

Esta obra está dirigida a académicos, profesionales, tomadores de decisión, activistas y ciudadanos comprometidos con la transformación social, la justicia y la inclusión. Invita a reflexionar sobre la interconexión entre las distintas dimensiones de las políticas públicas y su impacto en la vida de comunidades diversas. Asimismo, busca abrir un espacio de diálogo y construcción colectiva que permita avanzar hacia un Ecuador más equitativo, respetuoso de la diversidad y comprometido con la justicia social y ambiental.

Al recorrer estas páginas, el lector encontrará no solo análisis rigurosos, sino también propuestas y reflexiones que pueden contribuir a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas más sensibles, inclusivas y efectivas. En definitiva, este libro aspira a ser un aporte significativo para comprender y transformar las realidades sociales desde una mirada integral y comprometida con los valores democráticos y de derechos humano.

"Las políticas públicas no son simples programas de gobierno, sino la construcción colectiva de soluciones que respondan a las necesidades reales de la sociedad."

Inspirado en Luis F. Aguilar Villanueva

"Las políticas públicas son efectivas cuando nacen del diálogo entre el conocimiento técnico y la experiencia viva de la gente."

Elinor Ostrom

CAPÍTULO I.

Barreras y oportunidades para la inclusión laboral de jóvenes indígenas a través del programa empleo joven en comunidades rurales del Chimborazo

José Luis Patiño Pala

<https://orcid.org/0009-0004-9328-6569>

jose.patino@upec.edu.ec

Wilson Santiago Albuja Echeverría

<https://orcid.org/0000-0002-6906-0007>

wsalbujafl@flacso.edu.ec

Resumen

El objetivo del estudio fue analizar las barreras y oportunidades para la inserción laboral de jóvenes indígenas kichwa de los cantones rurales Colta, Alausí y Guamote (Chimborazo, Ecuador) a través del programa estatal Empleo Joven. Se partió del reconocimiento de las limitaciones de las políticas públicas de empleo juvenil para responder a las realidades socioculturales de comunidades indígenas rurales. Se adoptó una metodología cualitativa con apoyo cuantitativo, de tipo descriptivo-interpretativo, mediante entrevistas semiestructuradas aplicadas a 10 jóvenes, 5 líderes comunitarios y 5 funcionarios públicos, complementadas con una escala de Likert. Los resultados evidenciaron limitaciones de pertinencia y coherencia del programa en contextos indígenas debido al desconocimiento institucional, requisitos formales excluyentes, débil articulación interinstitucional y ausencia de un enfoque intercultural. Asimismo, se identificaron exclusión simbólica, discriminación étnica y de género, desvalorización de saberes ancestrales y escasa adaptación territorial. No obstante, se evidenció capital social comunitario y disposición juvenil hacia formas de trabajo colectivo propias del territorio. Se concluye que la política pública analizada reproduce una lógica tecnocrática y monocultural que limita la inclusión laboral juvenil indígena, por lo que se requieren transformaciones estructurales hacia políticas contextualizadas, en concordancia con el principio de "no dejar a nadie atrás" de la Agenda 2030.

Palabras clave: empleo de jóvenes, pueblos indígenas, interculturalidad, política pública, juventud rural.

Abstract

The objective of the study was to analyze the barriers and opportunities for the labor insertion of Kichwa indigenous youth from the rural cantons of Colta, Alausí and Guamote (Chimborazo, Ecuador) through the state Youth Employment program. It was based on the recognition of the limitations of public policies on youth employment in responding to the socio-cultural realities of rural indigenous communities. A qualitative methodology was adopted with quantitative support, of a descriptive-interpretative type, through semi-structured interviews applied to 10 young people, 5 community leaders and 5 public officials, complemented with a Likert scale. The results showed limitations in the relevance and coherence of the program in indigenous contexts due to institutional ignorance, exclusionary formal requirements, weak inter-institutional articulation, and absence of an intercultural approach. Likewise, symbolic exclusion, ethnic and gender discrimination, devaluation of ancestral knowledge and little territorial adaptation were identified. However, there was evidence of community social capital and youthful disposition towards forms of collective work typical of the territory. It is concluded that the public policy analyzed reproduces a technocratic and monocultural logic that limits the labor inclusion of indigenous youth, so structural transformations are required towards contextualized policies, in accordance with the principle of "leaving no one behind" of the 2030 Agenda.

Keywords: Youth employment, indigenous peoples, interculturality, public policy, rural youth

1.1. Introducción

A través del tiempo, los pueblos indígenas han enfrentado patrones históricos de marginación social, económica y política, manifestados en altos niveles de pobreza, menor acceso a servicios públicos, educación de calidad y oportunidades laborales formales. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024) señala que son 58 millones de personas que se identifican como parte de los pueblos indígenas y representan el 10.4% de la población en América Latina. Los pueblos indígenas, según Bustelo et al. (2023) al ser una población significativa en la región se enfrentan a profundas desigualdades en comparación con sus pares no indígenas, viéndose afectados en un 43% por la pobreza que supera el doble al promedio del resto de la población. Asimismo, se enfrentan a discriminación estructural que tiene repercusiones en el empleo y en el acceso a derechos fundamentales como la salud y la educación, así también como en la participación política y comunitaria.

En Ecuador, la población indígena cuenta con más de 1.3 millones de habitantes y constituye una parte fundamental de la demografía nacional. Dentro de esta comunidad, los jóvenes representan el 19.9% (INEC, 2025) y enfrentan exclusión estructural relacionada con factores étnicos y socioculturales, además de las dificultades propias de su grupo etario. También, la desigualdad pronunciada especialmente en zonas rurales de la Sierra y Amazonía, ha intensificado la pobreza por necesidades básicas insatisfechas que superan el 70% y 90% respectivamente (*opág. cit*). Siendo este, el resultado de un proceso histórico de modernización capitalista que ha desmantelado las formas tradicionales de subsistencia y convivencia de las comunidades indígenas, empujando a sus miembros – incluidos los jóvenes – hacia el empleo asalariado o el comercio informal en entornos urbanos o semiurbanos.

La Organización de las Naciones Unidas (2017) reconoce a la población joven como un actor fundamental para el desarrollo sostenible y la equidad social. Sin embargo, organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe señalan que los jóvenes se enfrentan a desafíos estructurales agravados por la precarización del empleo y las persistentes desigualdades. En América Latina, la población joven se acerca a los 160 millones de personas, entre 15 y 24 años (CEPAL, 2025), que equivale al 25% de la población general y la más representativa de la región. Para el año 2023, el desempleo juvenil en la región alcanzó el 13.6% que, en consecuencia, impacta en las condiciones de vida de la población general, según señala el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 2024). En Ecuador, el escenario es particularmente crítico: según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

(INEC, 2025), los jóvenes entre 18 y 29 años representan el 20.3% de la población nacional y su tasa de desempleo alcanza el 9.2%, casi tres veces superior a la tasa general de 3.7% (INEC, 2024).

En la provincia de Chimborazo, el pueblo indígena kichwa representa el 38% de la población total, del cual el 18.7% son jóvenes (INEC, 2025), y se enfrentan a tasas de desocupación que alcanzan el 19.8%. El desempleo juvenil en la provincia revela una profunda vulnerabilidad social y económica, que se vuelve aún más compleja en cantones como Colta, Alausí y Guamote, donde se combinan altos niveles de pobreza estructural, limitada cobertura institucional y escasas oportunidades de empleo formal. Los cantones se ubican en zonas interandinas rurales y presentan altos índices de migración juvenil y subempleo, que evidencian la desconexión entre las políticas públicas nacionales y las realidades locales. En este contexto, el desempleo juvenil no es solo un fenómeno homogéneo ni aislado, sino que se encuentra arraigado a las desigualdades estructurales que afectan de forma diferenciada a diversas juventudes. Por lo general, las estadísticas nacionales no disponen de datos desagregados sobre la tasa de desempleo juvenil indígena, sin embargo, evidencia cualitativa e indicadores indirectos muestran una mayor vulnerabilidad laboral, muchas veces traducida en migración interna, empleo informal o formas voluntarias de subsistencia económica en sus territorios (Cevallos & Pazmiño, 2024). En consecuencia, se tiende a invisibilizar las brechas étnicas, territoriales y de género, ocultando las realidades específicas de los jóvenes indígenas, quienes enfrentan mayor pobreza, discriminación y limitado empleo de calidad.

La vigencia de marcos normativos como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Constitución de la República del Ecuador (2008) que reconoce la diversidad cultural, no logran incidir en la reducción de las brechas de oportunidades laborales para los jóvenes, debido a que reproducen las desigualdades estructurales que pretenden corregir (Niigaaniin et al., 2024; Eva et al., 2024). Dichas brechas están marcadas por la desvalorización de los saberes indígenas en el mercado laboral, la escasa pertinencia cultural de la oferta educativa y las prácticas discriminatorias en la selección de personal (De la Luz & Samario, 2023; Vázquez, 2020; Arpi & Arpi, 2018). Por lo tanto, las barreras al empleo para los jóvenes indígenas, no son solo económicas, sino también simbólicas, institucionales y culturales.

La problemática del desempleo juvenil constituye un desafío crítico en las sociedades contemporáneas, particularmente en contextos latinoamericanos marcados por desigualdades

estructurales, exclusión histórica y brechas territoriales que configuran un panorama adverso. En Ecuador, esta situación se agrava al analizarse desde la experiencia de las juventudes indígenas, quienes enfrentan condiciones de vulnerabilidad: por su edad, género, etnicidad y territorio. La presente investigación se justifica por la necesidad de visibilizar estas formas interrelacionadas de exclusión, que han sido insuficientemente abordadas por las políticas públicas de empleo, pese al compromiso internacional asumido por el Estado ecuatoriano en el marco de la Agenda 2030 y su principio rector de “no dejar a nadie atrás”. Desde este principio los países como Ecuador están obligados a diseñar intervenciones públicas inclusivas y culturalmente pertinentes, con el fin de atender a grupos históricamente marginados, como las juventudes indígenas rurales.

A partir del 2017, el Estado ecuatoriano implementó el programa Empleo Joven, coordinado por el Ministerio de Trabajo (2025), con el objetivo de promover la inserción laboral de jóvenes de 18 a 26 años, mediante incentivos económicos para las empresas. Según el Ministerio de Trabajo (2021), el programa logró vincular a 6359 jóvenes a nivel nacional entre 2018 y 2020, es decir, el 0.45% del total de la Población Económicamente Activa (PEA), sin embargo, la institución no presenta el desglose de datos sobre la cantidad de jóvenes indígenas atendidos. Los datos obligan a cuestionar la pertinencia de las políticas de empleo juvenil, especialmente, en contextos interculturales y territoriales. En particular, el programa Empleo Joven concebido como un instrumento de inclusión, debe ser examinado críticamente considerando las condiciones socioculturales de la juventud indígena en territorios específicos como Colta, Alausí y Guamote. Por ello, es pertinente examinar las limitaciones y desafíos del programa en relación con la inclusión laboral de jóvenes indígenas kichwa en la provincia de Chimborazo.

Aunque en el Ecuador se ha implementado programas juveniles para facilitar la inserción laboral, estos han carecido de un enfoque intercultural e interseccional, donde se reconozcan las múltiples dimensiones de desigualdad que afectan a las juventudes indígenas, particularmente en Chimborazo. Tal como advierte Walsh (2009), las políticas públicas tienden a homogeneizar a los sujetos sociales, ignorando las formas de subordinación y discriminación que se entrecruzan en los individuos. Autores como Satama & Singaña (2021) coinciden en que las políticas laborales en Ecuador han sido predominantemente centralizadas y carecen de una diferenciación territorial que considere los contextos estructurales de la ruralidad. Para Quijano (2019) la “colonialidad del poder” aún opera en las estructuras institucionales,

reproduciendo lógicas racistas que marginan a los pueblos indígenas incluso dentro de las políticas orientadas a la inclusión. Por ello, es necesaria la comprensión de la inserción laboral de jóvenes, especialmente indígenas, donde se combine dimensiones como: las barreras estructurales del desempleo juvenil y las condiciones históricas de exclusión.

Comprender la inclusión laboral de los jóvenes indígenas en Chimborazo exige una mirada que considere la compleja intersección entre edad, género, etnicidad y territorio. Coincidiendo con autoras como Crenshaw (1989) y Viveros (2016) quienes sostienen que el enfoque interseccional permite entender las dinámicas complejas de exclusión al analizar cómo interactúan sistemas de opresión como el racismo, el clasismo, el adultocentrismo, el sexismo y la colonialidad estructural. Sumado a la pobreza estructural, desvalorización de sus saberes y exclusión institucional, que profundizan los obstáculos particulares a los que se enfrentan los jóvenes en su transitar del ámbito comunitario al mercado laboral.

La presente investigación se alinea con el mandato constitucional de construir un Estado intercultural y plurinacional mencionados en la Constitución del Ecuador (2008). Así también, con compromisos internacionales asumidos por el país, como el Convenio 169 de la OIT, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el ODS 8 sobre trabajo decente y el ODS 10 sobre reducción de desigualdades (ONU, 2025) y el principio transversal de “no dejar a nadie atrás”, que exige priorizar a los sectores históricamente excluidos. Por lo tanto, este estudio no solo busca comprender una problemática concreta, sino también aportar al debate académico y político sobre la justicia laboral y el desarrollo con identidad en contextos plurinacionales. Para esto, se definió objetivos de investigación que orientan el análisis, permitiendo desentrañar las dinámicas de exclusión, así como identificar oportunidades de mejora institucional.

El objetivo general fue analizar las barreras y oportunidades para la inclusión laboral de jóvenes indígenas a través del programa Empleo Joven en comunidades rurales del Chimborazo. Como objetivos específicos se propuso: determinar los factores estructurales y culturales que limitan el acceso a empleo digno en las comunidades, examinar la pertinencia del diseño e implementación del programa Empleo Joven en contextos indígenas, recoger y sistematizar las percepciones y experiencia de jóvenes, líderes comunitarios y funcionarios públicos respecto al funcionamiento y alcance del programa y, proponer recomendaciones para mejorar la pertinencia intercultural de las políticas de empleo juvenil. Para alcanzar estos

objetivos se adoptó un enfoque conceptual que articula líneas complementarias de análisis como: la interseccionalidad y la interculturalidad crítica.

Estos enfoques ofrecen las herramientas analíticas necesarias para interpretar los hallazgos empíricos y sustentar las recomendaciones de política pública que se derivaron del estudio. A continuación, se desarrollan los aportes de estos enfoques, los cuales permitieron sostener teóricamente el análisis posterior.

1.2. Fundamentos Teóricos

1.2.1. La interseccionalidad como modelo de análisis

La interseccionalidad es un fenómeno originado en estudios feministas negros de Estados Unidos. Posteriormente fue acuñado por Crenshaw (1989), como un modelo analítico para revelar cómo distintos mecanismos de opresión – como género, raza, clase social, edad y territorio – se entrelazan de manera simultánea en la producción de la exclusión social. Este enfoque cuestiona el análisis fragmentado de la desigualdad y evidencia su carácter estructural e interdependiente. Autoras como Collins et al. (2021) ampliaron este modelo, enfatizando que la interseccionalidad no solo describe las múltiples posiciones de los sujetos, sino que analiza las relaciones de poder que estructuran estas desigualdades en contextos sociales, económicos y políticos.

En América Latina, la interseccionalidad se ha utilizado para explicar cómo la ruralidad, la pertenencia étnica y el género, al entrecruzarse, profundizan la desigualdad. Asimismo, se ha demostrado que los sistemas de dominación como la colonialidad, racismo, patriarcado se manifiestan de forma específica en los sujetos y territorios (Radcliffe, 2015; Espinosa, 2016). En consecuencia, Mira (2020) y Garcés et al. (2024) sostienen que considerar lo generacional y lo étnico-cultural, permitirá comprender explícitamente las desigualdades estructurales que afectan a los jóvenes indígenas. Por lo tanto, la interseccionalidad no debe entenderse únicamente como una perspectiva teórica, sino como una herramienta metodológica que implica considerar los contextos específicos, dar espacio a las voces históricamente marginadas y analizar las relaciones de poder presentes en la sociedad.

Asimismo, la interseccionalidad permite contradecir los modelos universalistas de política pública que, generalmente, tienden a idealizar un joven promedio desde una posición urbana, mestiza y escolarizada. En concordancia, Maturi & Munro (2022) sostiene que las

políticas que no reconocen la diversidad dentro de los grupos sociales reproducen exclusión y desigualdad al invisibilizar las diferencias internas. Desde este enfoque, la juventud indígena no puede ser vista como una población homogénea, debido a que sus experiencias están marcadas por distintas formas de desigualdad que condicionan sus trayectorias educativas y laborales.

La situación de la juventud indígena rural debe analizarse no solo como una problemática de desempleo juvenil, sino como una manifestación de exclusión histórica y estructural, donde convergen múltiples ejes de discriminación. Estos jóvenes no enfrentan únicamente barreras económicas sino también simbólicas, culturales y territoriales, ocasionando políticas ajenas a las realidades rurales. Si se contextualiza el programa Empleo Joven, se traduce en el riesgo de diseñar una intervención “para todos” que, en la práctica, excluye a quienes no cumplen con ciertos perfiles formales o culturales.

Finalmente, la interseccionalidad permite comprender que la exclusión laboral juvenil indígena no es solo el resultado de carencias individuales, sino una expresión de desigualdades acumuladas y estructurales. Esta mirada es indispensable para diseñar políticas públicas que reconozcan la diversidad interna de la juventud y aborden de manera más justa y eficaz las barreras que enfrentan los jóvenes indígenas en el acceso al trabajo digno.

1.2.2. Interculturalidad crítica: las políticas públicas en contextos indígenas

La interculturalidad crítica, formulada por Walsh (2009), plantea una perspectiva política que cuestiona las estructuras coloniales del Estado y propone la transformación de las relaciones de poder entre culturas. A diferencia de la interculturalidad funcional, el enfoque crítico, tal como lo plantea Picón et al. (2024), persigue una redistribución del poder epistémico, político y social, donde las distintas formas de vida, producción, educación y gobernanza de los pueblos, son reconocidas como expresiones legítimas y autónomas de organización de la vida social. Complementando esta visión, De Sousa (2010), propone la justicia epistémica como base para reconocer la validez de saberes no occidentales en la formulación de políticas públicas. Siguiendo esta premisa, las políticas estatales deben construirse desde el diálogo entre racionalidades diversas y no desde una lógica monocultural.

De igual manera, este enfoque debate los modelos de política pública formulados desde ópticas homogéneas y universalistas, que suponen la existencia de un “ciudadano tipo” y que despliegan intervenciones estatales de manera uniforme, tendiendo a ignorar las diferencias

culturales, generacionales, territoriales y sociales (Parsons, 1995; Howlett et al., 2019). En América Latina, dicha mirada tecnocrática ha sido ampliamente criticada por reproducir formas de exclusión estructural hacia pueblos indígenas y sectores rurales, al priorizar variables estandarizadas y desatender las dinámicas comunitarias y los saberes locales (Cecchini & Martínez, 2011; Gago, 2014).

En el ámbito laboral, esta crítica cobra relevancia en programas como Empleo Joven que ha sido diseñado bajo criterios de neutralidad cultural y centrado en un perfil estandarizado de empleabilidad, generalmente asociado a jóvenes urbanos, mestizos y escolarizados. Estos criterios invisibilizan las condiciones históricas y territoriales que enfrentan los jóvenes indígenas rurales, ocasionando una desconexión entre el diseño institucional de las políticas y las realidades locales (Fernández & Quingaísa, 2019; Vallejo & Martínez, 2023).

Desde este enfoque, la situación refleja no solo desigualdades en el acceso a recursos, sino también formas de exclusión simbólica e “injusticia de reconocimiento”, que como señala Von (2022), se manifiestan cuando el Estado incorpora y regula los saberes ancestrales reproduciendo relaciones coloniales de poder. Esta dinámica genera procesos ancestrales de *misrecognition* institucional que desvalorizan las cosmologías y conocimientos indígenas, erosionan las economías comunitarias y debilitan las formas propias de organización social de los pueblos y nacionalidades indígenas. La codificación y la instrumentalización estatal de estos saberes, lejos de garantizar justicia epistémica, somete las prácticas y conocimientos comunitarios indígenas a marcos tecnocráticos que ponen en riesgo su autonomía y continuidad. Ante esto, varios autores coinciden en la necesidad de avanzar hacia políticas públicas diseñadas con enfoque intercultural, que sean participativas y territorialmente pertinentes, en el que los pueblos indígenas no sean sólo los beneficiarios, sino actores activos en el diseño e implementación de las intervenciones estatales (De Sousa, 2006). Por lo tanto, la interculturalidad crítica resulta indispensable en el análisis de las políticas de inclusión laboral juvenil, pues permite identificar si estas políticas reproducen o transforman desigualdades estructurales.

- *Plurinacionalidad e interculturalidad: su inclusión en la normativa nacional*

La Constitución del Ecuador de 2008 representa un hito regional al reconocer al país como un Estado plurinacional e intercultural (Art.1), en el que establece la igualdad en la diversidad como principio transversal para la formulación de políticas públicas (Art. 11).

Además, este marco normativo reconoce a los pueblos y nacionalidades indígenas como sujetos colectivos de derecho, con autonomía para preservar sus instituciones, lenguas, conocimientos y formas de organización social (Walsh, 2009; De Sousa, 2010). Consecuentemente, el Estado tiene la obligación de diseñar políticas públicas que respondan a sus identidades culturales y adaptadas a sus realidades territoriales y comunitarias.

No obstante, diversos autores advierten que la aplicación de estos principios ha sido limitada debido a la persistencia de estructuras estatales centralizadas y tecnocráticas (Green, 2017; Quichimbo, 2019). Es así que, en el ámbito laboral, programas como Empleo Joven se mantienen operando bajo lógicas homogéneas y urbanas, con insuficiente participación comunitaria y débil incorporación de enfoques interculturales. Desde esta perspectiva, la plurinacionalidad y la interculturalidad constituyen no solo principios normativos, sino desafíos pendientes para la formulación de políticas públicas más inclusivas y territorialmente pertinentes.

1.2.3. Vacíos en la literatura

La literatura académica y estudios de políticas públicas en América Latina, y particularmente en Ecuador, muestran un interés creciente en las juventudes, el empleo y los pueblos indígenas. Sin embargo, la bibliografía específica sobre juventud indígena e inserción laboral es aún limitada y fragmentada. En la mayoría de investigaciones predominan estudios que analizan juventud o pueblos indígenas de forma separada, sin integrar el enfoque interseccional (Cruz et al., 2020; Pérez, 2019). La existencia de este vacío literario limita la capacidad del Estado para formular políticas realmente inclusivas, ocasionando la carencia de enfoques diferenciados y adaptados a las condiciones específicas de los jóvenes indígenas rurales. En concordancia, Rosas (2019) considera que la falta de datos desagregados por etnia, territorio y condición juvenil dificulta la identificación de barreras estructurales y la evaluación justa de impactos de las políticas en zonas rurales e indígenas.

La escasa producción académica sobre juventud indígena y empleo, crea la necesidad de promover investigaciones que articulen la juventud con enfoques como interculturalidad y plurinacionalidad. Esto con el fin de visibilizar las formas diferenciadas de exclusión y agencia que atraviesan los jóvenes indígenas. Es así, que este estudio, al enfocarse en la inserción laboral juvenil en comunidades indígenas busca contribuir a cerrar este vacío mediante un

análisis situado, participativo y crítico, donde se recojan las voces de jóvenes indígenas, líderes comunitarios y funcionarios públicos.

1.3. Metodología

El estudio se desarrolló desde un enfoque cualitativo con apoyo cuantitativo, de tipo descriptivo-interpretativo, orientado a profundizar en las experiencias, percepciones y significados asociados a la inserción laboral juvenil indígena en comunidades Kichwa de la provincia de Chimborazo, en específico relacionado con el programa estatal Empleo Joven. Usar este enfoque permitió analizar dimensiones subjetivas, territoriales y socioculturales que se vinculan a trayectorias laborales de jóvenes indígenas, en entornos rurales (Denzin & Lincoln, 2018).

La investigación se estructuró como un estudio de caso, enfocado en la implementación del programa Empleo Joven en comunidades indígenas de los cantones Colta, Alausí y Guamote, que fueron seleccionados por su alta concentración de población indígena, condición de ruralidad y la persistencia de desigualdades socioeconómicas. La selección del caso respondió a un criterio intencional y estratégico, debido a que permite analizar las tensiones existentes entre las políticas públicas estatales y las dinámicas territoriales locales (Patton, 2002; Hollweck, 2015).

Para darle valor al desempeño del programa, según lo propuesto por la OECD (2021) se consideró los criterios de pertinencia y coherencia. Donde la pertinencia permitió analizar el grado en que el programa responde a las necesidades de la juventud indígena, mientras que la coherencia evaluó la compatibilidad del programa y políticas con la normativa vigente. Para la recolección de la información se utilizó, como técnica principal, la entrevista semiestructurada a jóvenes indígenas, líderes comunitarios y funcionarios públicos vinculados al ámbito laboral y juvenil. Las entrevistas combinaron preguntas abiertas orientadas a profundizar experiencias y narrativas, junto con preguntas de escala ordinal tipo Likert, utilizadas exclusivamente como apoyo cuantitativo descriptivo para sistematizar percepciones sobre conocimiento, representación, efectividad y apoyo institucional asociado al programa Empleo Joven.

Las entrevistas abordaron dimensiones relacionadas con:

- Experiencias de búsqueda de empleo,
- Barreras socioculturales y territoriales,

- Percepción de políticas públicas,
- Apoyo comunitario e institucional,
- Expectativas laborales y proyectos de vida

Se realizaron 20 entrevistas distribuidas de la siguiente manera:

- 10 jóvenes indígenas entre 18 y 29 años,
- 5 líderes comunitarios o autoridades indígenas,
- 5 funcionarios públicos relacionados con programas de empleo juvenil.

La selección de participantes se realizó mediante muestreo intencional por criterio y posteriormente mediante técnica de bola de nieve, buscando diversidad de trayectorias, género, niveles educativos y experiencias laborales (Taylor & Bogdan, 2000). El proceso de incorporación de participantes continuó hasta alcanzar saturación temática, entendida como el momento en que las entrevistas dejaron de aportar categorías analíticas significativamente nuevas.

Tabla 1

Características sociodemográficas de las personas participantes

Actor	Género	Edad	Cantón	Nivel educativo
Joven indígena	Hombre	23	Guamote	Bachillerato
Joven indígena	Mujer	20	Alausí	Estudiante universitario
Joven indígena	Hombre	27	Colta	Técnico
Joven indígena	Mujer	25	Colta	Bachillerato
Joven indígena	Mujer	22	Guamote	Estudiante universitario
Joven indígena	Mujer	19	Colta	Secundaria
Joven indígena	Hombre	25	Alausí	Bachillerato
Joven indígena	Hombre	29	Alausí	Tercer nivel
Joven indígena	Mujer	18	Colta	Bachillerato
Joven indígena	Mujer	30	Guamote	Bachillerato
Lideresa comunitaria	Mujer	30	Alausí	Bachillerato
Líder comunitario	Hombre	29	Colta	Tercer nivel
Lideresa comunitaria	Mujer	33	Guamote	Técnico
Lideresa comunitaria	Mujer	28	Colta	Bachillerato
Líder comunitario	Hombre	32	Alausí	Tercer nivel
Funcionario público	Hombre	32	Colta – Riobamba	Tercer nivel

Funcionario público	Mujer	51	Distrital Riobamba	Tercer nivel
Funcionario público	Mujer	46	Guamote – Riobamba	Tercer nivel
Funcionario público	Hombre	39	Alausí - Riobamba	Tercer nivel
Funcionario público	Mujer	55	Provincial juventudes	Tercer nivel

Las entrevistas se grabaron bajo el previo consentimiento informado y posteriormente transcritas para su análisis. Durante el trabajo de campo se priorizó una aproximación culturalmente sensible, respetando las dinámicas comunitarias y garantizando confidencialidad y participación voluntaria.

El análisis de la información cualitativa se realizó mediante un proceso de codificación temática y de análisis de contenido cualitativo (Mayring, 2014). Las entrevistas fueron transcritas y organizadas manualmente, identificando categorías emergentes relacionadas con barreras estructurales, acceso a información, discriminación sociocultural, condiciones laborales y propuestas comunitarias. Posteriormente, se compararon las percepciones de jóvenes, líderes comunitarios y funcionarios públicos con el fin de identificar coincidencias, tensiones y patrones recurrentes.

De manera complementaria, las preguntas con escala de Likert permitieron sistematizar algunas percepciones mediante frecuencias descriptivas, fortaleciendo la triangulación entre los hallazgos cualitativos y cuantitativos. Durante el análisis se mantuvo una perspectiva interseccional, considerando la interacción entre etnicidad, género, territorio y condición juvenil en las experiencias de la inserción laboral.

1.4. Resultados

A partir de las entrevistas realizadas a jóvenes indígenas, líderes comunitarios y funcionarios públicos en los cantones Alausí, Colta y Guamote, se identificó patrones convergentes relacionados con las limitaciones de acceso al empleo juvenil en contextos rurales indígenas. Se identificó dificultades relacionadas con la pobreza, la residencia rural, la discriminación étnica, las limitaciones educativas y la escasa conectividad territorial, como factores que operan de manera simultánea y condicionan la inserción laboral juvenil. El análisis permitió organizar la información en cinco categorías emergentes: barreras estructurales y territoriales, acceso a información, discriminación sociocultural, condiciones laborales y migración juvenil, y capital social comunitario.

Con el propósito de complementar la información cualitativa y comparar percepciones entre actores, se incorporaron preguntas con escala de Likert sobre conocimiento, efectividad y representación del programa Empleo Joven.

Tabla 2

Categorías emergentes y patrones identificados en las entrevistas

Categoría	Jóvenes indígenas	Líderes comunitarios	Funcionarios Públicos	Patrón identificado
Desconexión entre formación y empleo territorial	Alta recurrencia	Media	Alta	Existe consenso sobre baja pertinencia territorial de la formación profesional
Escaso conocimiento del programa Empleo Joven	Alta	Alta	Media	Déficit de difusión institucional en comunidades rurales
Discriminación étnica y cultural	Alta	Media	Baja	La exclusión cultural afecta principalmente a los jóvenes indígenas
Débil articulación institucional	Media	Alta	Alta	Coincidencia sobre limitaciones de coordinación entre Estado y territorio
Interés por emprendimientos	Alta	Media	Baja	Preferencia por alternativas productivas vinculadas al territorio

Uno de los hallazgos más recurrentes fue la percepción de una desconexión entre la formación académica y las oportunidades laborales existentes en las comunidades rurales. Además, se utilizan citas ilustrativas de los actores sociales participantes en la investigación para dar voz a los datos, permitiendo que los datos se manifiesten directamente. Los jóvenes entrevistados señalaron que las carreras estudiadas no responden a las dinámicas económicas territoriales ni generan oportunidades concretas de empleo local. Un joven entrevistado en Colta manifestó: *“Estudié contabilidad, pero aquí no hay donde trabajar de eso”*

Asimismo, se identificó una percepción compartida sobre la limitada presencia institucional del Estado en las comunidades indígenas. Líderes comunitarios y funcionarios coincidieron en que los programas de empleo juvenil presentan dificultades de implementación

y continuidad territorial. En palabras de una lideresa comunitaria de Alausí: *“El Estado llega poco a las comunidades. Necesitamos más apoyo y más proyectos”*.

Otro patrón transversal fue el escaso conocimiento del programa Empleo Joven en las comunidades rurales. La mayoría de jóvenes entrevistados afirmó no conocer el programa o haber recibido únicamente información superficial. Los participantes señalaron que la difusión se realiza principalmente por internet y en español, lo que limita el acceso de jóvenes con baja conectividad o uso predominante de lenguas indígenas. Un joven de Alausí expresó: *“Solo los que están en la ciudad se enteran de esas cosas”*. Las entrevistas también evidenciaron experiencias recurrentes de discriminación asociadas a la identidad indígena, especialmente relacionada con la vestimenta, el idioma y el origen territorial. Estas experiencias fueron reportadas con mayor intensidad por las mujeres jóvenes. Una participante de Colta señaló: *“Me dijeron que no podía trabajar con esa ropa... esa es mi ropa”*.

En relación con las condiciones laborales, se observó que la ausencia de oportunidades de empleo impulsa procesos de migración juvenil hacia ciudades como Riobamba o Quito. Los jóvenes describieron la migración como una alternativa necesaria frente a la falta de empleo local. Paralelamente, los funcionarios entrevistados reconocieron que algunos requisitos del programa, como títulos formales o experiencia previa, representan barreras importantes para jóvenes rurales indígenas. Sin embargo, la existencia de estas limitaciones, no minimizan el interés de los participantes en actividades económicas vinculadas al territorio, como turismo comunitario, agroecología y emprendimientos locales. Además, se identificó la existencia de estructuras comunitarias como cabildos, asociaciones juveniles y mingas, que funcionan como mecanismos de apoyo colectivo y cohesión social.

Complementariamente, las preguntas con escala de Likert permitieron identificar tendencias comunes entre los distintos grupos entrevistados.

Tabla 3
Percepciones sobre el programa Empleo Joven

Pregunta	Grupo	Muy bajo / Nada	Bajo / Poco	Moderado	Alto	Muy alto
	Jóvenes (n=10)	6	4	0	0	0

Conocimiento del programa en la comunidad	Líderes (n=5)	4	1	0	0	0
Percepción de oportunidades laborales generadas por el programa	Jóvenes (n=10)	8	2	0	0	0
	Líderes (n=5)	5	0	0	0	0
	Funcionarios (n=5)	4	1	0	0	0
Representación de jóvenes indígenas dentro del programa	Jóvenes (n=10)	7	3	0	0	0
Apoyo institucional y comunitario al empleo juvenil	Jóvenes (n=10)	6	3	1	0	0
	Líderes (n=5)	5	0	0	0	0
	Funcionarios (n=5)	3	1	1	0	0

Los resultados muestran una tendencia convergente entre jóvenes, líderes comunitarios y funcionarios públicos: bajo conocimiento del programa, limitada percepción de oportunidades laborales y escasa representación cultural de la juventud indígena dentro de las iniciativas estatales. mientras que los jóvenes enfatizaron experiencias de exclusión y discriminación, los funcionarios atribuyeron parte de las limitaciones a problemas administrativos y de cobertura institucional.

1.5. Discusión

Los hallazgos muestran que la exclusión laboral juvenil indígena no puede explicarse únicamente desde la falta de empleo o ingresos, debido a que se evidencia la interacción simultánea entre desigualdades étnicas, territoriales, educativas y de género. Desde el enfoque interseccional, estos resultados muestran cómo la etnicidad, la ruralidad y la condición juvenil se entrecruzan produciendo barreras diferenciadas para el acceso al empleo. Esto coincide con lo planteado por Crenshaw (1989) y Collins et al. (2021), quienes sostienen que las desigualdades sociales no actúan de forma aislada, sino articulada y acumulativa.

Las experiencias de discriminación reportadas por los jóvenes indígenas, especialmente por mujeres, evidencian que las trayectorias laborales están atravesadas por formas de exclusión simbólica vinculadas a la identidad cultural y al origen territorial. De manera similar,

la baja conectividad, las dificultades de acceso a información y los requisitos formales exigidos por el programa muestran que las oportunidades estatales continúan construyéndose desde parámetros urbanos y homogéneos, que según Parsons (1995) y Howlett et al. (2019) es una lógica estandarizada. En este sentido, los resultados permiten identificar limitaciones importantes en el diseño e implementación del programa Empleo Joven. Las percepciones de jóvenes, líderes comunitarios y funcionarios coinciden en señalar que el programa no incorpora suficientemente las condiciones sociales y culturales de las comunidades indígenas rurales. Coincidiendo con las críticas realizadas por autores como Cecchini & Martínez (2011), quienes advierten que las políticas públicas formuladas desde enfoques tecnocráticos tienden a invisibilizar las diferencias territoriales y culturales.

La escasa pertinencia territorial del programa se refleja en la exigencia de perfiles estandarizados de empleabilidad, asociados principalmente a jóvenes urbanos y escolarizados. Como consecuencia, las trayectorias educativas fragmentadas y las dinámicas productivas comunitarias quedan fuera de los criterios institucionales de inclusión laboral. Los hallazgos sugieren que las políticas de empleo juvenil continúan operando bajo una lógica homogénea que limita su capacidad de respuesta frente a contextos indígenas rurales. Reforzando así, lo señalado por Fernández & Quingaísa, (2019), quienes advierten que las políticas laborales en Ecuador mantienen una lógica urbano-céntrica y tecnocrática, desconectada de las realidades comunitarias. Pero también, uno de los hallazgos más consistentes es la existencia de una brecha estructural profunda entre las políticas públicas nacionales y las realidades territoriales de las comunidades indígenas. Se identificaron tres subcategorías: la desconexión entre la oferta educativa y las necesidades del territorio, la débil implementación de políticas con enfoque intercultural, y la escasa articulación entre niveles de gobierno y comunidades. Además, La ausencia de oportunidades laborales en las comunidades genera procesos de migración forzada hacia ciudades como Riobamba, Quito o Guayaquil, que lejos de ser una decisión libre, se presenta como única alternativa frente al desempleo. Los requisitos del programa Empleo Joven representan barreras adicionales para quienes han tenido trayectorias educativas interrumpidas, lo que refuerza la exclusión de jóvenes con menos recursos o con mayor arraigo en contextos rurales.

Asimismo, la investigación muestra que la interculturalidad presente en las políticas públicas analizadas mantiene un carácter principalmente declarativo. Aunque el marco normativo ecuatoriano reconoce la plurinacionalidad e interculturalidad, los entrevistados no

identificaron mecanismos efectivos de participación comunitaria ni adaptaciones culturales dentro del programa Empleo Joven. Las capacitaciones, los canales de difusión y los requisitos administrativos continúan respondiendo a lógicas institucionales centralizadas y monoculturales. Desde la perspectiva de Walsh (2009), esto evidencia la persistencia de una interculturalidad funcional, donde el reconocimiento de la diversidad no implica necesariamente transformaciones en las estructuras estatales ni en las formas de relación con los pueblos indígenas. En consecuencia, las políticas laborales terminan reproduciendo formas de exclusión simbólica y limitando la participación efectiva de las comunidades en los procesos de implementación.

Una de las barreras identificadas fue el limitado acceso a la información sobre el programa Empleo Joven, donde la mayoría de participantes manifestaron no conocer o haber escuchado de manera superficial sobre el programa. Por lo tanto, la forma como transita la información, constituye un obstáculo significativo para los jóvenes indígenas. Este déficit informativo revela una falla estructural en la estrategia de difusión del programa, que asume condiciones de conectividad y comprensión lingüística que no están presentes en los territorios, además de reducir la posibilidad de acceso equitativo a oportunidades laborales formales. Las experiencias de discriminación también reflejan una exclusión simbólica y cultural que limita el acceso al empleo formal en contextos dominados por lógicas monoculturales. Asimismo, las mujeres indígenas enfrentan una doble exclusión por razones de género, sin contar con las relacionadas a su identidad indígena y su forma de vestir. Además, el racismo estructural se manifiesta en la subvaloración de los saberes ancestrales, en la falta de reconocimiento a las economías comunitarias y en los mecanismos de selección de personal que privilegian ciertos perfiles urbanos y escolarizados. Como afirma Quijano (2019), la colonialidad del poder persiste en las instituciones estatales, perpetuando relaciones asimétricas que desvalorizan lo indígena en los ámbitos laborales.

Sin embargo, los resultados también muestran la existencia de capacidades organizativas y formas de capital social que pueden constituirse en recursos estratégicos para políticas de inclusión laboral más pertinentes. Los jóvenes entrevistados manifestaron interés en iniciativas relacionadas con emprendimientos comunitarios, turismo rural, agroecología y economías territoriales. Del mismo modo, las estructuras comunitarias —cabildos, asociaciones y mingas— fueron identificadas como espacios de apoyo colectivo y articulación local. Estos hallazgos sugieren que las comunidades indígenas no deben ser entendidas

únicamente como receptoras pasivas de políticas públicas, sino como actores con capacidad de agencia y propuestas propias para la construcción de alternativas laborales. En este sentido, fortalecer mecanismos de participación comunitaria y co-diseño institucional podría contribuir al desarrollo de políticas más inclusivas y culturalmente pertinentes. La ejecución de agendas territoriales, mediante capacitaciones en lengua originaria, apoyo a emprendimientos comunitarios, formación profesional adaptada al contexto y el fortalecimiento de la articulación entre el Estado y las organizaciones comunitarias pueden incentivar la creación de empleo y plazas laborales comunitarias específicas para los jóvenes indígenas.

Los hallazgos de esta investigación confirman que la inserción laboral juvenil indígena en Chimborazo está mediada por múltiples dimensiones de exclusión estructural, simbólica y territorial. Evidenciando que las políticas públicas implementadas, mediante programas como Empleo Joven, presentan serias limitaciones para responder a las realidades de los jóvenes indígenas de Colta, Alausí y Guamote. Por ello, es necesario replantear las políticas de inserción laboral juvenil desde enfoques interseccionales, territoriales e interculturales, capaces de reconocer la diversidad de trayectorias y experiencias que caracterizan a la juventud indígena rural en Ecuador.

1.6. Conclusiones

La inserción laboral de jóvenes indígenas en las comunidades rurales de Chimborazo se encuentra condicionada por barreras estructurales, institucionales y culturales que interactúan de manera interseccional. El desempleo juvenil indígena no puede entenderse como un simple problema de oferta y demanda laboral, sino como una manifestación de desigualdades históricas y limitaciones en el diseño e implementación de políticas públicas.

Los resultados muestran que el programa Empleo Joven presenta limitaciones para responder a las condiciones territoriales, culturales y organizativas de los pueblos indígenas. Su enfoque tecnocrático y universalista, excluye a jóvenes que no cumplen con requisitos formales relacionados con el nivel educativo, conectividad o dominio del español. Condiciones que generan una desconexión entre el diseño institucional del programa y las realidades rurales.

Asimismo, se identificó una limitada incorporación de enfoques interculturales en la implementación del programa. Puesto que los participantes indicaron la ausencia de mecanismos de participación comunitaria y la adaptación metodológica a las dinámicas locales, que restringen la pertinencia de las intervenciones estatales en contextos indígenas. También,

se demostró debilidades en la articulación institucional entre los distintos niveles de gobiernos y una escasa vinculación con las organizaciones comunitarias. La implementación de políticas depende en su mayoría de las capacidades locales y de los funcionarios con limitada formación en enfoques interculturales, reduciendo la continuidad y alcance de las acciones desarrolladas en el programa.

No obstante, pese a las limitaciones, los jóvenes indígenas manifestaron el interés de participar en alternativas laborales vinculadas a sus territorios, como el turismo comunitario, la agroecología, la tecnología apropiada o los emprendimientos colectivos. Estas características reflejan la existencia de iniciativas y capacidades locales que podrían ser consideradas en futuras estrategias de inclusión laboral.

Estas observaciones permiten concluir que el diseño y ejecución del programa Empleo Joven no se ha alineado con los principios fundamentales de la Agenda 2030, particularmente con el de “no dejar a nadie atrás”, el cual exige priorizar a los grupos históricamente excluidos en las políticas públicas. Avanzar hacia una verdadera inclusión laboral de las juventudes indígenas requiere no solo ajustar los instrumentos existentes, sino repensarlos desde marcos de justicia social, pertinencia cultural y participación activa de las comunidades. Incorporar este principio implica reconocer a los jóvenes indígenas como sujetos de derechos y agentes fundamentales del desarrollo territorial sostenible.

Para finalizar, la investigación confirmó la escasa atención académica e institucional hacia la inserción laboral juvenil en territorios indígenas como categoría específica de análisis. La limitada producción de literatura e información sobre esta población dificulta la comprensión de las formas diferenciadas de exclusión que enfrentan los jóvenes indígenas en comunidades rurales y restringe el desarrollo de políticas más contextualizadas y pertinentes.

1.7. Recomendaciones

A partir de los resultados obtenidos en las entrevistas a jóvenes indígenas, líderes comunitarios y funcionarios públicos, se identificaron algunos aspectos que podrían ser considerados en futuros procesos de revisión o ajuste de programas de inserción laboral juvenil en contextos rurales e indígenas. Las recomendaciones están planteadas como orientaciones exploratorias resultantes del estudio y no como propuestas que puedan ser generalizables a nivel nacional.

Los resultados muestran la necesidad de fortalecer los mecanismos de difusión y acceso a la información sobre programas de empleo juvenil en comunidades rurales. Como respuesta a lo señalado por los entrevistados, donde indicaron la existencia de un bajo nivel de conocimiento sobre el programa Empleo Joven, asociado principalmente a limitaciones de conectividad, uso predominante del espalo y ausencia de canales comunitarios de comunicación. En este sentido, se podría considerar la utilización de estrategias de difusión territoriales, mediante coordinación y articulación con organizaciones locales, instituciones educativas y actores comunitarios.

Los datos obtenidos, también sugieren la necesidad de incorporar criterios de pertinencia territorial y cultural en las iniciativas de capacitación y empleabilidad juvenil. Diversos participantes indicaron que los contenidos formativos y los requisitos del programa no se ajustan a las dinámicas económicas ni a las trayectorias educativas de los jóvenes rurales. Por lo tanto, las futuras intervenciones deberían contemplar modalidades de formación vinculadas al territorio, ya sea turismo comunitario, agroecología o emprendimientos locales. También, se evidenció percepciones de exclusión relacionadas con requisitos formales de acceso y experiencias de discriminación sociocultural. Aunque esta investigación no permite establecer conclusiones generalizables, los testimonios obtenidos sugieren la conveniencia de revisar, en futuras investigaciones o procesos institucionales, cómo ciertos criterios de elegibilidad podrían afectar de manera diferencial a las juventudes indígenas que tienen trayectorias educativas fragmentadas o con acceso limitado a redes digitales.

Uno de los aspectos más relevantes que identificaron los entrevistados, fue el valor que se otorga a las formas de organización comunitaria, ya sean cabildos, asociaciones juveniles o redes de apoyo local. Sugiriendo que una mayor articulación entre las instituciones públicas y actores locales comunitarios podría favorecer en la mejora de la difusión, legitimidad y la adaptación territorial de programas juveniles de empleo en contextos indígenas.

Por otra parte, el carácter exploratorio y territorial de este estudio, permite recomendar el desarrollo de investigaciones futuras con muestras más amplias y comparativas entre provincias o nacionalidades indígenas, donde se incorpore metodologías mixtas y análisis longitudinales. Que permitirían profundizar en las dinámicas de inserción laboral juvenil en territorios indígenas y al mismo tiempo evaluar con mayor alcance la pertinencia de políticas públicas orientadas a este grupo poblacional. Las recomendaciones presentadas, pretenden aportar elementos para la reflexión académica e institucional sobre las políticas de inserción

laboral juvenil, especialmente en territorios indígenas, donde se reconozca las limitaciones del estudio y se evite extrapolaciones que puedan exceder el alcance empírico de la investigación.

1.8. Referencias

- Arpi, R., & Arpi, L. (2018). Desigualdad del ingreso laboral y nivel educativo entre grupos étnicos en el Perú. *Comunicación*, 9(1), 56-67. <https://n9.cl/0hidq>
- Bustelo, M., Frisancho, V., & Viollaz, M. (2023). *Desigualdad de oportunidades para los pueblos indígenas y afrodescendientes*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://n9.cl/6ubjm>
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL.
- Cevallos, E., & Pazmiño, F. (2024). El trabajo informal y desigualdad: retos para las políticas laborales en Ecuador. *Ciencia Latina*, 8(6). <https://n9.cl/ucyhos>
- Collins, PÁG. , da Silva, E., Ergun, E., Furseth, I., Bond, K., & Martínez-Palacios, J. (2021). Intersectionality as critical social theory. *Contemporary Political Theory*, 20(3), 690-725. <https://n9.cl/au5k3i>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). *Panorama Social para América Latina y el Caribe 2024 – Desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo*. <https://n9.cl/8iz94c>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). Juventud. *Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible 2022*. <https://n9.cl/ewxt7>
- Constitución del Ecuador. (2008). <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf>
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex. *University of Chicago Legal Forum*, (1), 139-167. <https://n9.cl/3w2xn>

- Cruz, T., Urteaga, M., & López, M. (Coords.). (2020). *Juventudes indígenas en México: estudios y escenarios socioculturales*. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas; El Colegio de la Frontera Sur. <https://n9.cl/aln7o>
- De la Luz, C., & Samario, J. (2023). El efecto del origen étnico en el mercado laboral mexicano: un análisis de la discriminación salarial en la población indígena. <https://n9.cl/vgwyi>
- De Sousa, B. (2006). La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes. En B. De Sousa Santos (Ed.), *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social: encuentros en Buenos Aires* (Capág. I). CLACSO. <https://n9.cl/fgi24>
- De Sousa, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global. <https://n9.cl/moqey>
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (Eds.). (2018). The Sage handbook of qualitative research (5th ed.). *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 2(2), 382-387.
- Espinosa, Y. (2016). De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de identidad. *Revista de Filosofía Iberoamericana*, 12(1), 141-171. <https://n9.cl/s3oes>
- Eva, C., Foley, D., Bodle, K., Hunter, B., Harris, J., & Nichols, N. (2025). Indigenous workplace policies: The crucial role of Indigenous management. *Journal of Industrial Relations*. <https://doi.org/10.1177/00221856241267831>
- Fernández, J., & Quingáisa, E. (2019). *Trayectorias y aspiraciones de jóvenes rurales en Ecuador: el papel del territorio y de las políticas públicas*. <https://n9.cl/ssmbe>
- Gago, V. (2014). *La razón neoliberal: Economías barrocas y pragmática popular*. Tinta Limón.
- Garcés, G., Sagner, J., & Alarcón, A. M. (2024). Formación de la identidad etnocultural en biografías juveniles mapuches: un estudio de caso desde la perspectiva de la historia

- colonial y transgeneracional. *Journal of Ethnic and Cultural Studies*, 11(2), 164-189. <https://doi.org/10.29333/ejecs/1848>
- Greene, N. (2017). Debate interdisciplinario y teórico: Desarrollo versus Buen Vivir. En C. Larrea & N. Greene (Coords.), *Buen vivir como alternativa al desarrollo: una construcción interdisciplinaria y participativa* (ppág. 25-30). <https://n9.cl/le9hn>
- Hollweck, T. (2015). Review of *Case Study Research: Design and Methods* (5th ed.), by R. K. Yin. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 30(1), 108-110. <https://utppublishing.com/doi/pdf/10.3138/cjpe.30.1.108>
- Howlett, M., Ramesh, M., Capano, G., & Virani, A. (Eds.). (2019). *Making policies work: First- and second-order mechanisms in policy design*. Edward Elgar Publishing. <https://n9.cl/tevjd2>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2024). *Principales resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo – Anual 2024*. <https://n9.cl/7kezl>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2025). *Censo Ecuador – Resultados*. <https://cubos.inec.gob.ec/AppCensoEcuador/>
- Maturi, J., & Munro, J. (2022). Cómo la 'cultura' en 'Cultural and Linguistically Diverse' inhibe la interseccionalidad en Australia: un estudio de políticas y servicios contra la violencia doméstica. *Journal of Intercultural Studies*, 44(2), 229-246. <https://doi.org/10.1080/07256868.2022.2102598>
- Mayring, PÁG. (2014). *Qualitative content analysis: Theoretical foundation, basic procedures and software solution*. Klagenfurt.
- Ministerio de Trabajo. (2021). *Estudio de empleabilidad juvenil*. <https://n9.cl/b6m26>
- Mira, A. (2020). Extensión y dinamización de la condición juvenil en los Ñoño de San Ildefonso Tultepec: vínculos con la educación superior intercultural. *MOV*, 7(13). <https://doi.org/10.22409/MOV.V7I13.40834>

- Niigaaniin Mamaweswen, MacNeill, T., & Ramos-Cortez, C. (2024). Decolonial economics: Insights from an Indigenous-led labour market study. *Economy and Society*, 53(3), 449-477. <https://doi.org/10.1080/03085147.2024.2382628>
- OECD. (2021). *Applying evaluation criteria thoughtfully*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). *Informe del secretario general sobre el progreso en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (A/72/190)*. <https://docs.un.org/es/A/72/190>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2025). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3rd ed.). Sage Publications.
- Pérez, M. (2019). Jóvenes indígenas en América Latina: Reflexiones para su investigación desde la antropología. *Alteridades*, 44(2), 21-50. <https://journals.openedition.org/aa/4003>
- Picón, A., Orna, E., & Lucio, Y. (2024). Interculturalidad crítica: ¿cómo descolonizar la educación? *Código Científico*, 5(1). <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v5/n1/414>
- Quichimbo, F. (2019). La comprensión de la interculturalidad en el Ecuador: retos y desafíos. *Revista Andina de Educación*, 2(2). <https://n9.cl/yx9nc>
- Quijano, A. (2019). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *Espacio Abierto*, 28(1), 255-301. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/29720/30642>
- Radcliffe, S. (2015). *Dilemmas of difference: Indigenous women and the limits of postcolonial development policy*. Duke University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1134cpn>

- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *DAAPGE*, (32), 81-107. <https://n9.cl/sbdf2n>
- Satama, M., & Singaña, D. (2021). Determinantes del empleo no pleno de los jóvenes rurales del Ecuador durante el 2020. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 21(2), 143-154. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8211358>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). (2024). *América Latina tendrá una tasa de desempleo del 6.1% en 2024 según la OIT*. <https://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20240111/si/92812/america-latina-tendra-una-tasa-de-desempleo-del-6-1-en-2024-segun-la-oit>
- Taylor, S. J., & Bogdan, R. (2000). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.
- Vallejo, N., & Martínez, D. (2023). Juventudes rurales: transformaciones y desafíos para el desarrollo territorial en Ecuador. *Debates en Sociología*, (57), 380-402. <https://revistas.pucpág.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/26740>
- Vázquez, J. (2020). Aproximación a la realidad laboral indígena en México. Entre el paternalismo y los estereotipos. *Oikos Polis*, 5(2). <https://n9.cl/d3urq>
- Viveros, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, (52), 1-17. <https://shorturl.at/J0GIT>
- Von, J. (2022). Conocimientos ancestrales y poscoloniales en el Ecuador contemporáneo: Luchas epistémicas y cosmopolitismos situados. *Routledge*, 192. <https://doi.org/10.4324/9781003265481>
- Walsh, C. (2009, 9-11 de marzo). *La interculturalidad crítica y educación intercultural* [Ponencia ampliada]. Seminario Interculturalidad y Educación Intercultural, Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, La Paz, Bolivia. <https://sermixe.org/wp-content/uploads/2020/08/Lectura10.pdf>

CAPÍTULO II.

La educación intercultural bilingüe. Caso comunidad Sarayaku

Daniel Enrique Villarreal Reina

<https://orcid.org/0009-0007-0692-8562?lang=en>

daniel.villarreal@upec.edu.ec

Iván Bolívar Ruiz González

<https://orcid.org/0000-0002-3837-4708>

ibruizfl@flacso.edu.ec

Resumen

En Ecuador, se aplicaron políticas públicas referentes al entorno educativo intercultural, las cuales contemplaban el derecho de los pueblos indígenas a recibir una educación sustentada en su idioma nativo y de acuerdo a sus tradiciones y valores culturales. Por tal razón, el presente artículo científico indagó sobre la implementación de políticas públicas en la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en territorio ecuatoriano y los desafíos que significó su desarrollo. Al tener en cuenta la diversidad de culturas, se tomó como estudio de caso a la comunidad indígena Sarayaku, caracterizada por su importante tradición cultural y lingüística. La metodología incorporada en el desarrollo de este estudio contempló un enfoque cualitativo, una exploración sistemática de carácter documental y en coordinación con las directrices proporcionadas por la investigación bibliográfica. Los hallazgos destacaron los obstáculos que han afrontado las políticas de EIB durante su implementación, como fueron los escasos recursos, deficiente instrucción formal de docentes, oposiciones culturales y resistencias políticas. Sin embargo, se visualizó como la EIB contribuyó a la conservación y revitalización de las lenguas ancestrales. Se concluyó que el sistema de EIB incentivó la equidad social y promovió la integración intercultural en los centros educativos del país.

Palabras clave: Biculturalismo, Identidad cultural, Pluralismo cultural, Políticas educativas, Práctica pedagógica,

Abstract

In Ecuador, public policies regarding the intercultural educational environment were implemented, which included the right of Indigenous peoples to receive an education based on their native language and in accordance with their traditions and cultural values. Therefore, this scientific article investigated the implementation of public policies for Intercultural Bilingual Education (IBE) in Ecuador and the challenges involved in its development. Given the diversity of cultures, the Sarayaku Indigenous community, characterized by its significant cultural and linguistic tradition, was chosen as a case study. The methodology employed in this study included a qualitative approach, a systematic documentary exploration, and coordination with the guidelines provided by the bibliographic research. The findings highlighted the obstacles that IBE policies have faced during their implementation, such as scarce resources, inadequate formal teacher training, cultural opposition, and political resistance. However, the study also revealed how IBE has contributed to the preservation and revitalization of ancestral languages. It was concluded that the Intercultural Bilingual Education (IBE) system fostered social equity and promoted intercultural integration in the country's educational centers.

Keywords: Biculturalism, Cultural identity, Cultural pluralism, Educational policies, Pedagogical practice

2.1. Introducción

En las últimas décadas se gestiona la idea de que las sociedades se tornen más inclusivas, se dota de importancia a la enseñanza de otras lenguas aparte de la nativa en los planteles educativos, herramienta que fortalecerá el proceso de aprendizaje, esto contribuye a reducir las limitantes que se presenta en el carácter plural y/o intercultural (Chumaña, 2022). La interculturalidad como pilar fundamental para el desarrollo de los pueblos, se ve marcada por factores que van desde lo político hasta lo social y pasa por mecanismos de participación de actores dentro del andar de los estados. La educación es considerada como una arista de este enfoque para la formulación de políticas públicas, debido a su complementariedad con las distintas áreas del conocimiento.

Ahora bien, la educación intercultural, maneja un enfoque de carácter pedagógico en el que se promueve el respeto, la convivencia y la armonía entre distintas culturas que comparten el mismo entorno educativo, lo que fomenta la inclusión, la equidad y el diálogo, para reconocer la diversidad cultural con la riqueza ancestral, además del patrimonio que representa para la sociedad. La interculturalidad es un mecanismo de intercambio de aprendizaje entre diversas culturas en condiciones de igualdad y respeto. La definición del término interculturalidad se la puede establecer claramente, en cambio, su entendimiento y aplicación es el problema que aún no ha logrado descifrar el sistema educativo público (Ortiz, 2015). De acuerdo con lo anterior, el sistema educativo es el medio apropiado para promover la interculturalidad, debido a que la formación intelectual es el instrumento de crecimiento y desarrollo de las habilidades humanas.

Al posicionar a la interculturalidad como núcleo del sistema educativo se asume un compromiso de respeto hacia la diversidad cultural. El punto de partida de este panorama es la premisa de que toda cultura posee la capacidad de desarrollarse y ser un participante directo en la construcción del país (Ministerio de Educación, 2005). En el transcurso de esta investigación se pretende dar muestra de que en Ecuador históricamente los pueblos indígenas han sido objeto de exclusiones y vulneraciones de sus derechos dentro de las instituciones educativas, en respuesta a esta situación surge la educación intercultural. Durante décadas, las comunidades indígenas han estado bajo el sometimiento de un modelo educativo homogéneo desarrollado por la cultura dominante.

Por ende, la educación intercultural busca integrar los conocimientos ancestrales, cosmovisiones e idiomas nativos de los pueblos indígenas al sistema educativo ecuatoriano. Al

incorporar estos factores a la educación formal, se asegura que modelo educativo respete la riqueza lingüística y valore la diversidad cultural. El anhelo de la educación intercultural bilingüe es gestionar espacios de diálogo donde las diferencias culturales sean consideradas recursos educativos.

Además, la que la Educación Intercultural transita por un camino lleno de desafíos que han impedido su correcta aplicación en los centros educativos. A pesar de los avances significativos en la implementación de las políticas públicas dentro de la EIB en el Ecuador, se han presentado distintos obstáculos que van de la mano con los recursos limitados, formación de docentes bilingües y débil capacitación para estos, material educativo obsoleto y sobre todo la articulación entre el subsistema de la Educación Intercultural Bilingüe y el sistema nacional de educación.

A esto, se suma las tensiones políticas y resistencias, particularmente entre grupos de poder que consideran a la educación cultural como un peligro que atenta a las normas establecidas en la educación convencional. Esta oposición, es producto de la colonización que en la actualidad aún esta arraigada en numerosos sistemas educativos, lo que impide que se establezca una educación innovadora, donde su principal propósito sea la eliminación de las jerarquías culturales (Schmelkes, 2013). Una vez identificadas las debilidades presentes en cuanto a este tema de estudio, se profundiza en el contexto de los pueblos de la Amazonía ecuatoriana, quienes atesoran una gran diversidad étnica y cultural, plasmada en sus formas de vida, en los métodos de adquirir conocimientos, en la relación con la madre tierra y de manera particular con sus cosmovisiones.

Por tal motivo, en la región amazónica se califica a la educación intercultural como el punto de convergencia de diversas estructuras de conocimiento. La diversidad cultural en la Amazonía modifica los procesos educativos y enriquece los aspectos pedagógicos impartidos en el salón de clase de las unidades educativas (Frieri et al., . Capítulo 32: Hitos y Desafíos en la Construcción y Expansión de una Educación Intercultural Participativa en la Amazonía, 2021).

En cuanto a la educación, se tiene diferentes componentes con el objetivo de mejorar la calidad educativa, para que sea inclusiva y universal. Esto genera dificultades y fenómenos sociales que requieren atención; en este sentido, la investigación aborda un caso de estudio situado en la comunidad de Sarayaku ubicada en el centro de la Amazonía ecuatoriana. Este es

un pueblo indígena Kichwa que ha tenido prestigio nacional e internacional por su cultura y la lucha por la defensa de su territorio (Sarayaku, 2022).

Cabe resaltar que la investigación supone el reto que debe superar Ecuador en cuanto a la tensión generalizada por las políticas educativas elaboradas por el gobierno nacional y su implementación en la comunidad de Sarayaku. A menudo, estas políticas educativas interculturales son puestas en ejecución de manera drástica y presentan inconsistencias en su aplicación, al ignorar los rasgos distintivos de cada pueblo indígena, que para este estudio es la comunidad de Sarayaku. Esto ocasiona una completa separación entre las prácticas locales y las pretensiones de las políticas educativas interculturales, entorpeciendo la inserción de la interculturalidad en los sistemas de formación académica.

La investigación analiza las políticas públicas educativas implementadas en la comunidad de Sarayaku e identifica su impacto en el desarrollo de una educación equitativa. De la misma manera se evidencia los avances, las adversidades y los futuros caminos de la Educación Intercultural Bilingüe en esta comunidad. La Educación Intercultural al ser concebida como una herramienta de integración de numerosas culturas, proporciona los parámetros apropiados para una autentica integración de los saberes indígenas a las enseñanzas educativas, permite avanzar hacia el reconocimiento de las lenguas ancestrales como componente esencial del tejido social. Finalmente, en cuanto, al objetivo del capítulo, se planteó, indagar sobre la implementación de políticas públicas en la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) en la Comunidad Sarayaku y los desafíos que ha significado su desarrollo

2.2. Antecedentes

En los primeros decenios del siglo XX, América Latina se vio envuelta en una serie de campañas de castellanización dirigidas a varios grupos indígenas como los Kichwa, los Aymara, los Mapuche entre otros. Estas campañas tenían la misión de predominar el idioma castellano sobre el resto de los idiomas nativos presentes en los diferentes países que conforman esta región como México, Bolivia, Ecuador, Perú, Chile y Argentina. La culturización indígena tenía un trasfondo oscuro, debido a que estas acciones tenían el fin de eliminar la diversidad cultural, al ser considerada una amenaza latente para los nuevos intereses de las naciones.

En los primeros años del siglo pasado, el esquema mono lingüístico centrado en el idioma castellano fue el principal factor a través del cual se promovió el modelo de educación

intercultural bilingüe en el Ecuador, este predominio del idioma español influyó en el deterioro de las lenguas ancestrales (Gómez et al., 2024).

A nivel mundial existieron movimientos de derechos civiles y más aun de educación intercultural. Para la década de los 60 al norte del continente precisamente en Estados Unidos y Canadá, estos movimientos buscaban promover la integración de las etnias que se encontraban en minoría dentro de los sistemas educativos, lo cual tuvo influencia en los programas de educación intercultural (Banks & McGee, 2010)

En Ecuador durante el periodo comprendido entre 1960 a 1970, la educación intercultural bilingüe se estructuró como una petición del movimiento indígena y como premisa de su proyecto de carácter político. Desde aquellos años, la Educación Intercultural Bilingüe se constituyó como un instrumento idóneo para dar una nueva apreciación en las relaciones interculturales. Por ello, se formularon modelos pedagógicos orientados al ámbito intercultural bilingüe, con lo que se pretendía mantener las lenguas propias de sus culturas, simultáneamente se incorporaba a su lengua aborígen rasgos provenientes de la comunidad blanco-mestizo.

Durante las primeras fases de la educación impartida a los grupos indígenas, en el mundo de luchas aparecen Dolores Cacungo y Tránsito Amaguaña, que con el respaldo tanto de la Federación Ecuatoriana de indios (FEI) el patrocinio de la Alianza Femenina Ecuatoriana, se instauran escuelas Kichwa-español español en la ciudad de Cayambe. Al ser una iniciativa riesgosa que disgustaba a ciertos grupos de élite, los horarios para impartir las clases fueron llevadas a cabo en el horario nocturno y así evitar que sean percibidos.

En años posteriores se ponen en ejecución programas educativos. Estos programas fueron sustentados bajo el apoyo de la iglesia cristiana, específicamente con el grupo de misioneras conocidas como “Lauritas” en el año de 1994. Para el año de 1963, con la finalidad de difundir la doctrina protestante se establece un acuerdo con la población indígena de los grupos shuar, chachis, kichwas, secoyas entre otros; para transmitir el evangelio protestante por medio de las lenguas nativas de los pueblos en cuestión. Esta iniciativa estuvo a cargo del Instituto Lingüístico de Verano.

La dirección nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), se construyó en el año de 1998, entidad encargada de dar legitimidad a los procedimientos de educación intercultural bilingüe. Después, con los movimientos indígenas liderados por la CONAIE, se logró que en 1990 el Estado ecuatoriano escuchara las exigencias de las nacionalidades

indígenas, otorgándoles el reconocimiento a sus derechos y valor a los intereses de formación de los niños indígenas en los centros educativos.

En los años 90, se hizo evidente un desarrollo sustancial de la EIB, debido a que durante este lapso de tiempo se buscó la promulgación de políticas públicas consolidadas en el multiculturalismo. Estas exigencias fueron implementadas en la agenda pública de los gobiernos de turno de la época, en virtud de la presión ejercida por el aparato religioso, organismos internacionales y sobre todo por los movimientos indígenas (Oviedo, 2017).

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) fue la asociación que lideró al movimiento indígena a la consecución de la institucionalidad de la EIB en todo el país, suceso que se llevó a cabo en los últimos años de la década de 1980, por medio de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), las nacionalidades y pueblos indígenas administraban los asuntos relacionados con la EIB. Durante el mandato presidencial de Rafael Correa, esta entidad perdió su autonomía en todos sus campos, tales como la capacidad de formar docentes, aprobación de los materiales académicos y la elaboración de mallas académicas, desde el año 2009 forma parte del Ministerio de Educación (Rodríguez M. , 2018).

El ímpetu de lucha de la CONAIE en la búsqueda de transformar al Ecuador en un país intercultural se miró recompensado en el año 2008, en ese año se emitía la vigente Constitución de la República del Ecuador y dentro de esta Carta Magna se reconoce al Estado como intercultural y plurinacional, esto marca un hito en la historia ecuatoriana. A causa de lo antes descrito se produjeron avances en la esfera educativa, donde se acordó que de manera global el Sistema Nacional de Educación y de manera especial el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, se ajustaran a esta una disposición, la cual buscaba fortalecer el proceso de construcción de un nuevo modelo de Estado, la pluriculturalidad es la piedra angular de su refundación. De este modo, se estableció que la diversidad cultural sería uno de los objetivos claves de la educación.

La globalización fue el detonante de la Educación Intercultural Bilingüe, de manera más específica en la década de los 90, debido a que este nuevo mundo altera las relaciones sociales y exige al estado mayor intervención en sus funciones. En este escenario se hace visible una serie de luchas encabezadas por los residentes de los pueblos originarios, en gran parte por

recuperar su lengua, territorios e identidad, también exigían que se respete su derecho a la educación basado en su cosmovisión.

La interculturalidad no es el resultado del diálogo establecido entre los afrodescendientes y los indígenas, aunque son considerados como las figuras claves debido al proceso de exclusión que han sido sometidos a lo largo de su historia. En consecuencia, a tal sometimiento, han emergido demandas interculturales lideradas por los movimientos indígenas y organizaciones culturales; peticiones que fueron agrupadas en un amplio margen, en la Constitución del Ecuador del año 2008, convertidas en mandatos públicos que incentivan la intervención del gobierno en favor de la diversidad social (Torres, 2011).

Ecuador es un país con una gran variedad de culturas y distintas nacionalidades y pueblos indígenas. El reconocimiento de esta diversidad se promulga con la Constitución del año 2008 cuando se declara a Ecuador como un Estado intercultural y plurinacional. Posteriormente en el año 2011, se aprueba la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) con un marco normativo para la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB). El modelo educativo del Estado ecuatoriano para la incorporación de la educación intercultural se encontraba en dispersión, lo que generó cierto descontento por parte de los pueblos interculturales, tal es el caso que la inconformidad se evidenció en protestas y en alza en voz para lograr institucionalizar sus criterios educativos (Granda, 2020).

En los últimos años Ecuador ha alcanzado un avance nunca antes visto en las políticas públicas educativas, instrumentos a través de los cuales se promueve la diversidad cultural como elemento principal el enfoque intercultural, también asegura de esta manera la calidad y condición lingüística a los ciudadanos ecuatorianos. Por otro lado, el acceso sin ninguna prohibición a la educación ha permitido que las unidades educativas impartan conocimientos bajo normativas de aprendizaje bilingüe (Rodríguez M. , 2017).

En vista de lo mencionado, se puede marcar un incremento del 13,22 % de estudiantes indígenas que accedieron a la educación universitaria, específicamente en el año 2021, en lo que va del año 2025 este porcentaje aumento hasta el 13,44%. Se estima que en los años posteriores el porcentaje se eleve hasta el 21% (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2023).

A nivel internacional, surgen normas jurídicas que respaldan a los pueblos tradicionalmente indígenas, es en tal sentido, que aparece el Convenio número 169 que fue

elaborado por la Organización Internacional del Trabajo en el año de 1989, es un instrumento que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales (Pozzo & Parucci, 2017). Es de suma importancia destacar la apreciación de la UNESCO sobre la Educación Intercultural Bilingüe. Según la mencionada organización, la EIB se ha construido como un modelo pedagógico encaminado a la formación de la niñez indígena, su metodología se sustenta en la diversidad lingüística, étnica y cultural, su ideal está enfocado en dos aristas principales, la primera en el fortalecimiento de la identidad individual y la segunda en la construcción de identidades nacionales, dentro de las cuales se pueda convivir con habitantes provenientes de otro lugar (Abarca, 2015).

Los ODS plantean ciertos mecanismos para lograr los objetivos establecidos, a través de lineamientos en los que se incluye la educación intercultural y que lo mantiene en el Objetivo 4 de la agenda 2030, en el que se pretende dar garantía a la educación, y que esta se dirija por un carácter inclusivo, equitativo y que sobre todas las circunstancias se respete la diversidad cultural y lingüística (Granados et al., 2024).

Tabla 4

Hitos relevantes de la EIB

Año	Hito	Impacto
Siglo XX	Castellanización	Imposición del idioma español
1960-1970	Creación y conformación de las escuelas comunitarias	Escuelas Kichwa autogestionadas (Cayambe)
1988	Creación DINEIB	Se le otorga capacidad administrativa y autonomía a nivel técnico
2008	Actual Constitución del Ecuador	Reconocimiento al Ecuador como un Estado Plurinacional
2009	Pérdida de autonomía	El Ministerio de Educación el único ente encargado de elaborar los contenidos de la EIB
2011	Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI)	Normativa legal que regula la EIB
2014	Unidades Educativas del milenio	Cierre de planteles educativos rurales
2021-2025	Acceso universal	Existe un incremento de matrículas indígenas de 13,2% a un 13,4%

Nota. La tabla muestra los hitos históricos de la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador

2.3. Metodología

La metodología utilizada para este trabajo investigativo es de carácter cualitativo, donde la interpretación del análisis documental juega un papel trascendental. Este artículo científico, implementa un enfoque cualitativo, enfocado en un pensamiento crítico relativo al establecimiento de la EIB en Ecuador. El interés principal es esclarecer los problemas, desafíos y logros de este nuevo modelo pedagógico dentro de un ámbito caracterizado por la presencia de múltiples culturas, irregularidades en el acceso a la educación y las constates disparidades sociales que han afectado a toda la sociedad ecuatoriana. El enfoque cualitativo incorporado en esta investigación permite realizar un examen minucioso de los acontecimientos observados, de manera simultánea abarca aspectos socioculturales e históricos que moldean la realidad académica del Ecuador (Tambaco et al.,2024).

Por la necesidad de lograr una mirada comprensiva de las prácticas y políticas educativas interculturales, se acudió a la utilización de otros métodos de investigación, mismos que fueron elegidos con la finalidad de proporcionar un panorama holístico de los múltiples aspectos que interactúan en la educación intercultural bilingüe. Los métodos empleados como el fichaje, la hermenéutica, la heurística documental y el estudio sintético fueron diseñados apropiadamente con el fin de abordar tanto la estructural global como las experiencias a nivel de la comunidad Sarayaku, llevando a cabo un estudio multifacético del objeto de estudio.

Se realizó un análisis detallado de documentos relacionados a las políticas de EIB implementadas en el Ecuador. Dicho estudio se concentró en evaluar el nivel de coherencia de las políticas, su rango de cobertura y su capacidad de conseguir los objetivos planteados. Igualmente, se analizó como estas políticas educativas se amoldaron a las rasgos lingüísticos y culturales de la comunidad Sarayaku. Esta revisión documental otorgó una perspectiva crítica sobre las tensiones y discrepancias originadas durante el proceso de conexión entre la realidad de la comunidad en cuestión y las políticas educativas.

Con el propósito de robustecer la información de este artículo científico, se indagó en informes de políticas públicas, documentos científicos e investigaciones relevantes. El foco de atención de este proceso de revisión bibliográfica se centró en esclarecer el progreso y las tendencias de las políticas interculturales, se identifica los desafíos latentes que han impedido su correcta aplicación en los sistemas educativos. Este estudio bibliográfico se sustenta en visión crítica que desentraña el problema de la configuración de las políticas, enfatiza en la

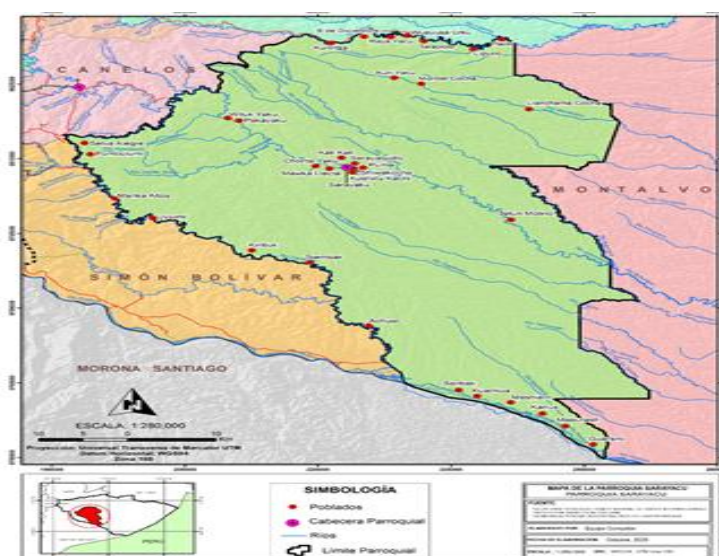
brecha existente entre los postulados y la práctica. La literatura bibliográfica permitió ubicar a la educación intercultural en un escenario histórico, económico y social más completo, asume el impacto de la colonización y las luchas de los movimientos indígenas en la construcción de políticas públicas educativas. La combinación de este enfoque y los tipos de investigación brindaron un fundamento sólido para evaluar la EIB en Ecuador, a la vez otorga un panorama más amplio de las dimensiones culturales, pedagógicas y políticas. La integración de estos enfoques, esclarecen el panorama de la interculturalidad en la educación, reconociéndola como aquel instrumento que cultiva el respeto a la diversidad cultural.

2.3.1. Entorno de acción, espacio o lugar donde se desarrolló la investigación

La presente investigación realiza una aproximación detallada de las prácticas y desafíos educativos que ha enfrentado la comunidad de Sarayaku, durante el hecho de adaptar las políticas interculturales a las realidades de esta comunidad, para ello es necesario proporcionar los siguientes datos geográficos: la comunidad de Sarayaku se ubica en la región Amazónica del Ecuador, asentada en el bosque tropical, de la provincia de Pastaza. El territorio de Sarayaku se localiza precisamente a 400 metros sobre el nivel del mar, a una distancia de 65km de la ciudad de El Puyo. Esta comunidad es uno de los asentamientos Kichwa de mayor densidad poblacional con alrededor de 1200 habitantes (Corte Interamericana De Derechos Humanos, 2012).

Figura 1

Mapa de la Parroquia Sarayaku



Nota. Adaptado de Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Sarayaku (pág.16), por Gobierno Parroquial de Sarayaku, 2020.

2.4. Resultados

La revisión documental y bibliográfica de las políticas educativas interculturales bilingües aplicadas en la comunidad de Sarayaku, han arrojado hallazgos significativos para este estudio, destaca el progreso y las complicaciones que enfrenta la Educación Intercultural Bilingüe al incorporarse y adaptarse al sistema educativo ecuatoriano caracterizado por una fuerte tendencia hegemónica del idioma Castellano.

2.4.1. *Las tendencias teóricas o enfoques del Sistema EIB*

La primera década del siglo XXI, fue la principal testigo del aumento creciente de producción de contenido científico sobre las políticas públicas relacionadas con la interculturalidad, lo que refleja un crecimiento de las nuevas generaciones en comprender la variedad cultural. A raíz, de los resultados obtenidos y en total acuerdo con análisis previos, se establece que la interculturalidad no debe de estar enfrascada en el hábitat de los pueblos indígenas, su destino es convertirse en la pauta que guiará al sistema educativo.

La interculturalidad será el principio rector por medio del cual se dará el proceso de reelaboración de los pensum académicos desde la educación básica hasta el bachillerato superior, define una clara diferencia según su contexto local. Del mismo modo, se recomienda incorporar a la intercultural al complejo mundo de solución de conflictos, debido que esta fomenta la diversidad de creencias y respeta la identidad cultural (Saavedra et al., 2025).

La puesta en práctica de políticas públicas en el ámbito educativo aún se encuentra en su etapa de desarrollo, en este sentido, es crucial comprender los fundamentos provenientes de las bases teóricas de la interculturalidad. A nivel mundial, las políticas públicas recubiertas con las premisas dispuestas por el enfoque intercultural se encuentran encaminadas a la interpretación de relatos de la movilidad estudiantil.

En América Latina, estas políticas públicas llevan incorporados factores culturales e históricos que se relacionan entre sí; la interculturalidad es un enfoque que se mantiene en constante reflexión sobre los hechos que se suscitan en los pueblos indígenas, lo que le otorga ese calificativo de inclusivo. Dicho enfoque le otorga un nuevo grado de estimación a la diversidad y las políticas públicas, busca ser el instrumento que asegure el bienestar de las sociedades históricamente marginadas (Flores et al., 2023).

2.4.2. Avances y retrocesos en la implementación de la EIB

Con la promulgación de la Declaratoria de Derechos Humanos se ha erradicado la idea de considerar a la educación como un privilegio que muy pocos pueden acceder, en dicha Declaratoria se pone de manifiesto la inclusión como principio rector de la educación. Es así que el Ecuador como nación democrática asumió el compromiso de formular políticas públicas en beneficio de una educación equitativa, acceso a la instrucción formal en igualdad de condiciones y propone eliminar la exclusión social (Vera, 2025)

Ecuador con la clara intención de establecer a la Educación Intercultural Bilingüe como un enfoque educativo, elaboró un marco jurídico en la que se destaca la actual Constitución del año 2008, normativa que en su Art. 347 reconoce los derechos de los pueblos indígenas a recibir una educación de calidad sustentada en la lengua nativa de cada nacionalidad y utiliza el castellano como medio de interacción intercultural, bajo la supervisión y liderazgo de las políticas educativas del Estado, quien garantizará la implementación del sistema intercultural bilingüe en las todas las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas presentes en el territorio ecuatoriano (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

2.4.3. Avances a nivel nacional sobre la Educación Intercultural Bilingüe

En la actualidad, el Ministerio de Educación indicó que existirá la reapertura de alrededor de 1000 unidades educativas pertenecientes a la zona rurales de cuatro provincias de la región interandina. Este proyecto fue incentivado por las comunidades indígenas y su iniciativa de recuperar el terreno perdido en la educación.

2.4.4. Retroceso nivel nacional sobre la Educación Intercultural Bilingüe

Aunque, no es un acontecimiento actual, es necesario mencionarlo debido a su aporte. En el año 2014 se cerraron un número masivo de centros de educación a nivel comunitario, los cuales pertenecían al sistema pedagógico intercultural bilingüe del país. En estos centros de enseñanza los alumnos se formaban de acuerdo a las prácticas culturales de su localidad, es decir, que dentro de su malla académica venían incorporadas actividades agrícolas, tejidos, carpintería, bordados entre otros, sus festividades se centraban en los rituales del Inti Raymi, el ejercicio de estas actividades hizo más fuerte a la mano de obra indígena.

Por órdenes presidenciales el Ministerio de Educación trasladó a los estudiantes a las unidades educativas del milenio; sin embargo, este desplazamiento desencadenó fuertes desacuerdos con los comuneros, debido a la distancia que debían recorrer sus hijos desde su hogar hasta el centro educativo

Tabla 5

Problemas de la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador

Problema	Consecuencia
Ausencia de programas de capacitación docente	Dificultades de implementación del modelo pedagógico de EIB
Limitados recursos pedagógicos y educativos	Estándares de calidad baja en los pueblos y nacionales indígenas
Políticas educativas generales y no definidas para cada comunidad	Débil implementación de las políticas de EIB en Sarayaku
Predominio del lenguaje español como idioma oficial	Potencial amenaza para la desaparición de las lenguas ancestrales

Nota. La tabla muestra los desafíos y problemas que enfrenta la Educación Intercultural Bilingüe durante su aplicación en Ecuador.

2.4.5. Avances y limitaciones a nivel de la Comunidad de Sarayaku

Para continuar con el proceso de institucionalización del modelo educativo intercultural, Ecuador ha formulado La Ley Orgánica de Interculturalidad Bilingüe (LOEI), instrumento jurídico que ha incentivado a las culturas indígenas a desarrollar un sistema educativo basado en la diversidad lingüística y cultural.

El gran hallazgo que se obtuvo en esta investigación es la débil implementación de políticas públicas de educación intercultural. Una vez contextualizado a breves rasgos las dos normativas principales de la Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador, nos adentraremos a la Comunidad de Sarayaku para conocer las políticas educativas interculturales implementadas en esta comunidad, reconoce que las políticas públicas en materia de educación intercultural son formuladas por el Gobierno Nacional, las cuales brindan las directrices generales del Sistema Educativo Intercultural y que cada comunidad, pueblo y nacionalidad indígena debe de adaptarse a estas disposiciones.

En la comunidad de Sarayaku más que políticas educativas endémicas, son iniciativas políticas dirigidas por las autoridades locales, con el fin de preservar sus conocimientos ancestrales y lengua nativa. A continuación, se presentan estas iniciativas educativas:

2.4.6. Educación Intercultural Bilingüe (EIB)

La educación en la Comunidad Sarayaku no ha sido un tema prioritario de los Gobiernos Nacionales del Ecuador y menos por El Ministerio de Educación. Ante este panorama desalentador, se crea por gestión propia de sus líderes el Colegio Nacional de Sarayaku, centro educativo que abarcaba en sus inicios solo la educación general básica. Tiempo después, se estableció el bachillerato centrado la especialidad de Agroindustria Alimentaria. En la actualidad existe El Colegio Técnico Agropecuario de Sarayaku, el cual tiene a su disposición docentes indígenas nativos de esta comunidad, aproximadamente representado por el 80%, esta institución educativa empodera la cosmovisión indígena dentro de sus currículos académicos.

Los líderes de Sarayaku y la comunidad en general, están seguros de que la educación es la herramienta de transformación de la sociedad. De acuerdo a este pensamiento, se han potencializado los saberes y creencias ancestrales, se maneja con sensatez el conocimiento occidental que ha recibido el nombre de Sistema de Educación Intercultural Bilingüe. La conformación del Sumak kawsay estará influenciada por las ideologías de los pueblos amazónicos, esto provoca que la educación se afiance en los principios y conocimientos forjados por sus ancestros (Consejo de Gobierno Tayjasaruta, 2012).

Este hecho suscitado en la comunidad de Sarayaku es un vivo ejemplo de la crudeza a la cual son sometidas la mayoría de las comunidades pertenecientes a la región amazónica del Ecuador. Esto es producto de una auténtica desconexión entre los intereses del gobierno nacional y las exigencias de esta comunidad en cuanto se refiere a la búsqueda de un sistema educativo ecuatoriano más inclusivo, dentro de este escenario los líderes Sarayakus pretenden afianzar a la EIB como una de sus aristas principales.

Esto es una muestra visible de fisuras en el vínculo entre el gobierno central y la Comunidad de Sarayaku, factor que incentivó a las autoridades de esta comunidad a pasar de ser unos sujetos pasivos a unos actores políticos con gran capacidad de decisión y resolución a la hora de la construcción de centros educativos que priorizan la EIB como medio para mantener viva su lengua nativa. A pesar, del avance significativo que experimentó esta

comunidad en cuanto a su cuerpo docente, este hecho permite reflexionar como en la realidad el gobierno central se enfoca en omitir las obligaciones de educar a los grupos históricamente excluidos del Ecuador y por ende esta responsabilidad recae en la autogestión de la propia comunidad.

2.4.7. Fortalecimiento Docente

Los centros educativos de la comunidad en cuestión presentan limitaciones en su cuerpo docente. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Educación, más del 72% de docentes no han recibido capacitación sobre los principios y directrices del Sistema Educativo Intercultural Bilingüe, por tal motivo, es un obstáculo para el desarrollo de planes educativos basados en sus saberes ancestrales. Además, alrededor de 180 alumnos se ven afectados con estas deficientes metodologías educativas (Espín et al., 2021).

La Comunidad de Sarayaku comprometida con cambiar esta realidad negativa que afecta a la enseñanza de EIB, ha visto necesaria una instrucción singular para los docentes que se desempeñan en los centros educativos, debido a que ellos son considerados como los líderes que guían el aprendizaje sobre una doble vertiente de idiomas, que, de manera constante, debe estar retroalimentada por el bilingüismo y articulada a la interculturalidad.

2.4.8. Propuestas educativas y modelos pedagógicos documentados

Existe un currículo Culturalmente pertinente, el mismo que integra conocimientos, practicas, lenguas y valores que conserva la lengua Kichwa amazónico como parte fundamental del entrono educativo. En este caso, se valoriza los saberes ancestrales que se transmiten desde las personas con más edad, promueve el aprendizaje mediante la experiencia de los saberes que los imparte la misma comunidad en el desarrollo de sus actividades comunitarias (Gad Sarayacu, 2024).

Un punto aparte tiene el sentido de la formación de docentes Bilingües, en el que la comunidad ha intervenido de manera positiva, impulsa la formación de los docentes que dominen esta lengua del Kichwa amazónico y el castellano. En este contexto se identifica la cosmovisión de la cultura y su tradición. Para ellos, es importante que se tenga una visión acertada de lo que se retransmite, es decir el conocimiento adquirido debe trasladarse de generación en generación.

También, está presente una articulación con la cosmovisión indígena, en la cual la educación tiene sus principios y valores de la comunidad de Sarayaku en el que se evidencia el respeto por la madre tierra, la naturaleza, armonía en sus relaciones con los demás miembros de la comunidad y la interconexión que se presenta entre todos los seres vivos.

Pero no todo es bueno, ya que esta malla académica es un barco que navega por aguas turbulentas. Para corregir este panorama desalentador es necesario que el gobierno nacional del Ecuador elimine todos los prejuicios relacionados a los saberes ancestrales, esto claramente con la finalidad de que los estudiantes de los pueblos y nacionalidades indígenas de la Amazonía del Ecuador no sean sometidos a la fuerza a estudiar bajo estructuras rígidas de modelos pedagógicos generales, sino que sea la formación académica el espacio apropiado donde el alumno retome su identidad cultural, reconstruya la convivencia con la madre tierra y a la vez como esta le proporciona la información de cómo relacionarse con el mundo que lo rodea.

Tabla 6

Hallazgos más relevantes encontrados en Sarayaku

Hallazgo	Evidencia	Importancia
Mediante la educación se pretende mantener viva la ideología de la cultura Sarayaku	Los líderes y autoridades de Sarayaku fortalecieron el sistema educativo bilingüe gracias a su creatividad e iniciativas propias	La EIB es el instrumento para la resistencia y preservación de la cultura
Docentes	El cuerpo docente está conformado por su gran mayoría por nativos Kichwas (80%)	Retoma en sentido de pertenecía
Cosmovisión indígena	La creación e implementación del currículum pertinente hace que se respete los conocimientos y valores ancestrales	La identidad cultural es el núcleo de la formación integral y académica
Ruptura en el vínculo entre el Gobierno Central y la Comunidad de Sarayaku	Existe una discrepancia entre los intereses del gobierno nacional y las necesidades de la comunidad	Inconsistencias en la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe a nivel comunitario

Nota. La tabla muestra los hallazgos más relevantes del estudio de la Educación Intercultural Bilingüe en la Comunidad de Sarayaku.

2.4.9. Vacíos de investigación identificados

Es necesario fortalecer la articulación y la coordinación con el subsistema de política en la EIB y el Sistema regular, momento en el que se de garantía al conocimiento ancestral pero que esté acorde a lo establecido en la planificación nacional de educación. La finalidad de ello es regular la educación de estudiantes indígenas desde el reconocimiento de sus formas de aprendizaje y lo que conlleva estar a la par del conocimiento como el estándar general que rige el Sistema Educativo Ecuatoriano.

Se visualiza un gran deterioro entre los vínculos del mundo académico y el aparato estatal, conformándose como un reto difícil de afrontar, en dónde es indispensable eliminar los prejuicios sobre los cuales se ha edificado la academia y poner a disposición mesas de trabajo bajo la óptica colaborativa e inclusiva. Elaborar proyectos en los que sus resultados se conviertan en insumos de transformación de la realidad, pero también forme parte de la adhesión de distintas formas de edificar saberes bajo un cúmulo de conjuntos sociales que interpretan la realidad a partir de conceptos de diferente índole (Diez et al., 2015).

2.5. Discusión

La Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador ha transitado por un sendero repleto de obstáculos, pero también marcado por avances significativos. El reconocimiento y el respeto a la diversidad cultural ha sido uno de los logros más destacados durante el proceso de inclusión del Sistema de Educación Intercultural al Sistema de Enseñanza Tradicional ecuatoriano. En este país, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades indígenas se ven respaldados por este novedoso modelo educativo, el cual garantiza que sus saberes ancestrales, su cosmovisión y sus idiomas nativos propios de cada cultura, sean la base sobre la cual se elaboran los currículos académicos de las instituciones educativas que han acoplado a la Educación Intercultural (Corbetta S. , 2021).

Sin embargo, las desigualdades sociales ha sido el factor negativo que impide la correcta aplicación de la Educación Intercultural. Este suceso es mayormente visualizado en los territorios de la Amazonía ecuatoriana específicamente en la comunidad de Sarayaku (objeto de estudio). Si bien existen marcos jurídicos que respaldan a la Educación Intercultural, su correcta implementación en la Comunidad de Sarayaku se ve imposibilitada por la carencia de recursos financieros y la deficiente formación de los docentes, cuya capacidad no es suficiente para afrontar los retos que trae consigo este modelo pedagógico, factores que han

limitado el alcance de objetivos dentro de las normativas. Lo anterior descrito, demuestra la ausencia de un vínculo cercano entre los anhelos de las políticas educativas nacionales y el contexto educativo de la Comunidad de Sarayaku, ámbito que revela la falta de interés del Gobierno Nacional del Ecuador y el Ministerio de Educación, por instaurar un Sistema Educativo Bilingüe centrado en los valores y tradiciones de la Comunidad de Sarayaku (Abarca, 2015).

Por otra parte, la presión y opresión política de ciertos grupos tradicionales tienen la concepción errónea de identificar a la interculturalidad como un peligro latente que amenaza con destruir las estructuras educativas, lo que ha complicado la puesta en marcha de la Educación Intercultural, deja como resultado los conflictos entre la cultura dominante y la Comunidad Sarayaku. A lo largo de esta investigación se ha logrado identificar la ausencia de un auténtico diálogo entre las múltiples culturas del país. Si bien es cierto, que en la actualidad se ha incorporado prácticas y conocimientos indígenas a las mallas académicas de los centros educativos representa un salto cualitativo, en muchas ocasiones este diálogo solo tiene al emisor que es la Comunidad de Sarayaku, pero sin la presencia de un receptor, es decir que la comunicación es unidireccional.

En varias ocasiones, los centros de enseñanza enfocan sus esfuerzos en acumular conceptos y creencias de los pueblos indígenas en sus programas de estudio, sin enfocarse en la verdadera esencia de la Educación Intercultural Bilingüe que es la interacción dinámica y recíproca entre las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Para que el Sistema de Educación Bilingüe proyecte un real progreso, debe de ir más allá del hecho de solo incrementar elementos culturales a sus temarios, sino crear espacios propicios para el establecimiento de nuevos vínculos o el fortalecimiento de las actuales entre las diversas culturas del Ecuador (Corbetta et al., 2018).

El éxito de las políticas educativas interculturales recae en la participación directa de los habitantes del pueblo indígena que es beneficiario de esta política. En cambio, este análisis denotó que las políticas públicas de Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador se implementan de forma general, sin considerar las aspiraciones y necesidades no solo de la Comunidad de Sarayaku, sino de la gran mayoría de pueblos y nacionalidades indígenas del territorio amazónico, lo que origina la pérdida de efectividad de las políticas educativas puestas en ejecución en esta comunidad (Díaz, 2024) .

2.6. Conclusiones

Ecuador, al ser un país caracterizado por su diversidad cultural, ha dirigido un enfoque central para la formulación de políticas públicas de Educación Intercultural Bilingüe, enfocadas en la construcción de un sistema educativo inclusivo que respete los valores, los conocimientos y las cosmovisiones de cada pueblo y nacionalidad indígena, esto es reafirmado por el Art. 347 de la Constitución Ecuatoriana del año 2008, la cual se mantiene vigente hasta la actualidad.

El inconveniente, es que como se evidencia en las políticas públicas, pasan por un problema entre su formulación y la puesta en práctica, es decir, dista de los objetivos planteados en los instrumentos de política, deja como resultado iniciativas de política que no se han llegado a concretar, tal como lo mencionan los Líderes del Consejo de Gobierno Tayjasaruta, que al existir un evidente desinterés del Gobierno Nacional de entender las necesidades de la Comunidad de Sarayaku referente al ámbito educativo, los dirigentes se han encargado de gestionar en base a sus propios esfuerzos la apertura de instituciones educativas que privilegian la Lengua Kichwa como el principal instrumento de edificación del Sistema Educación Intercultural.

La Comunidad de Sarayaku con la elaboración y posterior implementación del currículo Culturalmente pertinente ha dado un paso significativo hacia la construcción de un nuevo Sistema Educativo Intercultural Bilingüe, el cual ha sido fruto de los esfuerzos internos de las autoridades y los líderes de esta comunidad, mismos que impulsados por la ferviente idea de que la formación educativa cambia vidas, ha diseñado un modelo pedagógico que hace hincapié en los conocimientos ancestrales, mismos que provienen de los ancianos sabios de esta zona del país.

Los líderes de la Comunidad de Sarayaku aún tienen la misión de superar el desafío de formar docentes capaces de dominar con un alto grado de eficiencia el idioma español y el Kichwa como lengua nativa de dicha comunidad, ya que según el análisis realizado existe un alto porcentaje de docentes que no recibieron capacitación sobre los lineamientos y directrices del sistema educativo intercultural bilingüe representado por un 72%.

La grave ausencia de programas de formación docente ha provocado que más de 180 estudiantes se le corte la aspiración de formarse académicamente, siendo esto el producto de que no existe una formación continua y pedagógica de los profesores y que estos se tengan que

acoplar de manera obligatoria y sin ningún tipo de reproches a sistemas pedagógicos generales que priorizan el idioma español.

Este dato pone en total evidencia que la formación de profesionales educativos referentes al ámbito de educación intercultural bilingüe es el punto débil del sistema educativo nacional. Por este motivo, que en la actualidad Ecuador no puede establecer una revolución educativa, ya que últimamente se ha centrado en traducir contenidos educativos del idioma español al idioma Kichwa dejando a un lado la verdadera esencia de EIB que es una relación mutua y bidireccional entre los alumnos, saberes ancestrales y educadores.

A pesar de los avances en materia de Educación Intercultural Bilingüe, Ecuador aún no ha podido superar por completo el desafío de intergrar la variedad lingüística a los centros educativos tradicionales. Este escenario negativo es el resultado de la implementación de políticas públicas genéricas por parte del Estado, ignora los saberes y tradiciones de cada comunidad y pueblo indígena.

La Comunidad Sarayaku es una de los principales testigos de este problema, que al sentirse en inconformidad con las clases impartidas por docentes que no comprendían su cosmovisión, las autoridades locales motivadas por su visión ancestral de la educación decidieron incorporar a docentes bilingües al Colegio Técnico Agropecuario de Sarayaku, al inicio una acción arriesgada, pero con el pasar de los años se convirtió en una decisión acertada hasta tal punto que en la actualidad el 80% de los docentes de las unidades educativas son personas nativas de la Comunidad Sarayaku, quienes son los encargados de la revitalización de su lengua nativa y participa activamente desde sus prácticas ancestrales en la construcción de una sociedad equitativa y libre de prejuicios.

Esta investigación centrada en las iniciativas políticas educativas de la Comunidad Sarayaku, denota que a pesar de encontrar en su camino desafíos pedagógicos, su fuerza de voluntad fue mayor, transformándose en el motor que impulsó la construcción de nuevos enfoques educativos basados en las ideologías ancestrales. Esta mentalidad positiva ha generado que la educación de esta comunidad respete su identidad ancestral y preserve los valores forjados por sus ancestros, da un gran paso hacia una nueva modalidad de aprendizaje.

2.7. Recomendaciones

Se recomienda que, con la intención de conservar la lengua nativa de las comunidades indígenas, se establezca un compromiso a nivel político y pedagógico de todos los agentes que conforman el aparato educativo, el cual brinde los espacios idóneos y materiales para superar el monolingüismo, esta es una actitud que lucha contra de la educación tradicional, recupera la autonomía política educativa, misma que obra a favor de reintegrar las lenguas indígenas a la presente época.

Se recomienda que los futuros planes de desarrollo, al igual que sus antecesores, deben dirigirse a reajustar aspectos débiles del sistema educativo intercultural bilingüe, en base a potenciar su permanencia cultural, ambiental y lingüística, resuelve los inconvenientes educativos presentados por los pueblos indígenas. La razón de esto será ubicar a la EIB en el puesto privilegiado de conquista histórica por parte de las nacionalidades indígenas y destacar y su oposición a la homogenización.

Finalmente, se recomienda hacer un abordaje más profundo sobre lo que pretende lograr la educación a más de generar conocimiento, debido a que ese mismo conocimiento lo puede proporcionar una cultura con su cosmovisión, es válida para resolver problemas cotidianos, que es la razón de ser de la educación. De igual manera preparar a sus estudiantes para un mejor futuro, pero sin dejar de lado su tradición a la cual se está sujeto a lo largo de su vida. Con ello lograr un dialogo intercultural para potenciar cada una de las habilidades y lograr el desarrollo de los pueblos.

2.8. Referencias

- Abarca, G. (2015a). Educación Intercultural Bilingüe y los desafíos de su implementación. Cuaderno de Educación, 1-5.
https://cuadernosdeeducacion.uahurtado.cl/historial/cuaderno_educacion_70/pdf/Apooyo_docente_70.pdf
- Abarca, G. (2015b). Educación Intercultural Bilingüe: Educación y Diversidad. Apuntes Educación y Desarrollo, 1-18.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.

https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_d_e_bolsillo.pdf

Banks, J., & McGee, C. (2010). *Multicultural education: Issues and perspectives*. Wiley.

Chumaña, J. (2022). Educación Intercultural Bilingüe en Ecuador; fundamentos y características. *Transformación*, 3(18), 674-689.

<http://scielo.sld.cu/pdf/trf/v18n3/2077-2955-trf-18-03-674.pdf>

Consejo de Gobierno Tayjasaruta. (2012). *Visión de la educación del pueblo de Sarayaku. Sarayaku El Pueblo del Medio Día*. <https://sarayaku.org/la-lucha-del-pueblo-de-sarayaku-por-una-educacion-de-calidad-y-calidez/>

Corbetta, S. (2021). **Políticas educativas e interculturalidad en América Latina. Estado del arte (2015-2020)**. UNESCO.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377573_spa

Corbetta, S., Bonetti, C., Bustamante, F., & Vergara, A. (2018). *Educación intercultural bilingüe y enfoque de interculturalidad en los sistemas educativos latinoamericanos*. Naciones Unidas. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/17585>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de 27 de junio de 2012.

https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Díaz, V. (2024). *Educación intercultural y políticas públicas en América Latina*. Ariadna Ediciones.

<https://repositorio.cfe.edu.uy/bitstream/handle/123456789/2734/Díaz%2c%20V.%20Educa%20ción.pdf>

Diez, M., Thisted, S., & Martínez, E. (2015). Educación intercultural como política pública: el análisis de la experiencia de la provincia de Buenos Aires. *Boletín de Antropología y Educación*, (9), 163-168.

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/107517/CONICET_Digital_Nro.8cafb13c-5c87-4671-b9ba-2809539c4a45_A.pdf

Espín, A., Castillo, A., & Zambrano, E. (2021). *Políticas públicas de educación: un análisis intercultural bilingüe de los pueblos indígenas de Ecuador*. Digital Publisher, 51-60.

- Flores, I., Puente De la Vega, V., & Canahuire, V. (2023). Aproximaciones teóricas de las políticas públicas con enfoque intercultural en las universidades del Perú. *Chakiñan*, (20), 210-227. <http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/rchakin/n20/2550-6722-rchakin-20-00210.pdf>
- Frieri, S., Bortolotto, F., Baniwa, A., Herrera, B., van der Hammen, V., Moutinho, P., & Arrieira, J. (2021). Capítulo 32: Hitos y desafíos en la construcción y expansión de una educación intercultural participativa en la Amazonía. En *Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*. <https://www.laamazoniaquequeremos.org/wp-content/uploads/2023/04/Chapter-32-Bound-ES-May-12.pdf>
- Gad Sarayacu. (2024). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Sarayaku*. Gobierno Parroquial de Sarayaku.
- Gómez, J., Hernández, L., & Rodríguez, D. (2024). Educación intercultural bilingüe con maestros monolingües: estudio de caso del cantón Otavalo, Imbabura, Ecuador. *Sarance*, 105-126. <https://revistasarance.ioaotavalo.com.ec/index.php/revistasarance/article/view/1005/1390>
- Granados, S., Mendoza, M., Saavedra, P., & Auris, D. (2024). Educación intercultural y la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible en universidades del Perú: análisis y propuestas. *Conrado*, 339-348. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1990-86442024000200339
- Granda, S. (2020). *Estado, educación y pueblos indígenas en los Andes ecuatorianos: La experiencia del Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ministerio de Educación. (2005). *La interculturalidad en la educación*. Ministerio de Educación. https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/La%20interculturalidad%20en%20la%20educacion_0.pdf
- Ortiz, D. (2015). *La educación intercultural: el desafío de la unidad en la diversidad*. Sophia, Colección de Filosofía de la Educación, (18), 91-110. <https://www.redalyc.org/pdf/4418/441846095006.pdf>

- Oviedo, A. (2017). *Educación intercultural bilingüe en Ecuador (1989-2007)*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pozzo, M., & Parucci, P. (2017). La educación intercultural bilingüe en la localidad de La Esperanza, provincia de Jujuy, Argentina. Un estudio de caso sobre su impacto en el rol docente. Cuadernos, (52), 181-195.
<https://www.redalyc.org/pdf/185/18554964009.pdf>
- Rodríguez, M. (2017). Unidades Educativas del Milenio, Educación Intercultural Bilingüe y (des)igualdad en el acceso a la educación en el Ecuador. RUNA, 38(1), 41-55.
<https://www.scielo.org.ar/pdf/runa/v38n1/v38n1a03.pdf>
- Rodríguez, M. (2018). Construir la interculturalidad. Políticas educativas, diversidad cultural y desigualdad en Ecuador. Íconos, (60), 217-236.
<http://scielo.senescyt.gob.ec/pdf/iconosfl/n60/1390-8065-iconosfl-60-00217.pdf>
- Saavedra, O., Carrasco, D., Bocanegra, A., & Zúñiga, W. (2025). Abordaje científico de las políticas públicas en la interculturalidad. InveCom, 6(1), 1-14.
<https://revistainvecom.org/index.php/invecom/article/view/3774/1004>
- Sarayaku. (2022). Sarayaku.org. <https://sarayaku.org/>
- Schmelkes, S. (2013). Educación para un México intercultural. Sinéctica, (40), 1-12.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/sine/n40/n40a2.pdf>
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2023). Informe de reporte de avances. Quito. https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2023/03/197._Alcanzar_el_21_de_estudiantes_de_pueblos_y_nacionalidades_que_culminen_sus_estudios_superiores.-signed-si.pdf
- Tambaco, A., Angulo, O., Quiñónez, K., Zúñiga, C., & Montaña, C. (2024). Educación intercultural en América Latina: avances, desafíos y perspectivas futuras para la inclusión y la justicia social. Código Científico, 5(4), 644-657.
<https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v5/nE4/514>
- Torres, V. (2011). Conflictos socioambientales, políticas públicas y derechos. Aproximación a un debate. Abya-Yala.
- Vera, K. (2025). Análisis de políticas públicas interculturales en educación en el Ecuador. LATAM, 6(1), 104-115. <https://latam.redilat.org/index.php/lt/article/view/3313/5780>

Villacís Schettini, B. . (2010). La Fiscalía General del Estado. Referente ético al servicio de la sociedad y la justicia penal. Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano, 107 -138.

Villacís, B. (2016). Ecuador y su contribución jurídica a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1945 - 2015). Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano, 107 -138.

Yépez Moreno, H. . (2018). Las teorías de la Seguridad . Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano , 30 - 34 .

CAPÍTULO III.

Desafíos de la inclusión educativa de migrantes venezolanos en Ecuador: un análisis multidimensional desde las políticas públicas y la práctica pedagógica

Raiza Dayana Jaramillo Pacheco

<https://orcid.org/0009-0004-1579-2319>

raiza.jaramillo@upec.edu.ec

Wladimir Alberto Pérez Parra

<https://orcid.org/0000-0003-4617-8851>

wladimir.perez@upec.edu.ec

Resumen

El presente trabajo analizó los principales condicionantes que inciden en la inclusión educativa de migrantes venezolanos en Ecuador, a partir de una revisión bibliográfica sistemática con enfoque cualitativo. El objetivo fue identificar las barreras normativas, socioeconómicas, pedagógicas y culturales que limitan el acceso, la permanencia y promoción educativa de esta población. La revisión abarcó 94 fuentes académicas y técnicas publicadas en los últimos cinco años, y se complementó con matrices analíticas para sistematizar los hallazgos. Los resultados revelaron que la inserción educativa de esta población constituye un fenómeno multidimensional, donde las políticas públicas, las condiciones socioeconómicas familiares, la preparación docente y la atención psicosocial influyen de forma determinante. Se identificaron tasas críticas de abandono escolar, así como carencias estructurales en recursos, normativas y protocolos de acogida. Las conclusiones destacaron la necesidad de políticas con un enfoque educativo intercultural e integral que articule medidas de flexibilización administrativa, nivelación académica, formación docente especializada, acompañamiento psicosocial y participación comunitaria. Esta investigación constituye un insumo estratégico para futuras políticas públicas y líneas de indagación académica en contextos de movilidad humana forzada.

Palabras clave: Educación intercultural, Grupos vulnerables, Inclusión educativa, Migración Internacional, Políticas Educativas.

Abstract

This study analyzed the main determining factors affecting the educational inclusion of Venezuelan migrants in Ecuador through a systematic literature review with a qualitative approach. The objective was to identify the normative, socioeconomic, pedagogical, and cultural barriers that limited the access, permanence, and educational advancement of this population. The review included 94 academic and technical sources published over the last five years and was complemented by analytical matrices to systematize the findings. The results revealed that the educational integration of this population constituted a multidimensional phenomenon in which public policies, family socioeconomic conditions, teacher preparation, and psychosocial support played a determining role. Critical school dropout rates were identified, as well as structural deficiencies in resources, regulations, and reception protocols. The conclusions highlighted the need for policies based on an intercultural and comprehensive educational approach that articulates administrative flexibility measures, academic leveling, specialized teacher training, psychosocial support, and community participation. This research constituted a strategic contribution for future public policies and academic research lines in contexts of forced human mobility.

Keywords: Intercultural education, Vulnerability groups, Educational inclusion, International migration, Educational policies.

3.1. Introducción

La migración venezolana se ha constituido como uno de los fenómenos sociales de mayor impacto en América Latina en los últimos años, caracterizado por un alto flujo migratorio y por generar una situación de urgencia humanitaria y económica para Venezuela. Esta dinámica ha planteado importantes desafíos a los estados receptores de migrantes, particularmente en la garantía de derechos esenciales, como el derecho a la educación, convirtiéndose en un imperativo ético, jurídico y sociopolítico. Para precisar el alcance del estudio, se delimita el período analizado a los años 2018-2024, que abarca el aumento significativo de la migración venezolana hacia Ecuador.

El año 2018 representó un hito en el fenómeno migratorio venezolano hacia Ecuador, con un ingreso registrado de 945.217 ciudadanos venezolanos en ese año (ACNUR, 2019), cifra que reflejó el agravamiento de la crisis socioeconómica y política en Venezuela. Este flujo, heterogéneo en su composición demográfica, incluyó un 23% de personas en edad escolar (UNICEF, 2019), lo que incrementó la demanda por servicios educativos en el país. Ecuador, tradicionalmente emisor de migrantes, pasó a ser un destino relevante para esta población, alterando los patrones históricos de movilidad humana en la región.

Armijos et al. (2022) indica que la migración venezolana responde a una combinación de factores económicos, políticos y sociales que interactúan de manera compleja. Esta investigación surge del interés por analizar las barreras que enfrentan los migrantes venezolanos en el sistema educativo ecuatoriano. El enfoque temporal se centra en el mismo período 2018-2024, permitiendo una evaluación coherente de las políticas implementadas durante este lapso. La problemática central radica en que, a pesar de los avances sistemáticos en materia de políticas públicas educativas orientadas a la inclusión, persisten múltiples limitaciones institucionales y socioculturales que restringen el acceso, la permanencia y la promoción educativa de esta población vulnerable. A escala global, diversos estudios han documentado las tensiones entre migración e inclusión educativa; sin embargo, el abordaje específico en el contexto del Estado ecuatoriano aún presenta vacíos demostrativos.

El objetivo de esta sección es identificar y examinar los factores determinantes entendidos como variables determinantes que influyen en el fenómeno estudiado que condicionan la inclusión educativa de los migrantes venezolanos en Ecuador, desde una perspectiva de políticas públicas. Se parte de la hipótesis de que tales factores en lugar de

"restricciones", para evitar un sesgo negativo inicial y abarcar tanto barreras como facilitadores responden a una interacción compleja entre componentes normativos, financieros, institucionales y pedagógicos. En consecuencia, este trabajo busca construir una base metodológica para la investigación, que sirva de soporte a futuros estudios y a la formulación de políticas públicas orientadas a fortalecer una educación intercultural e inclusiva en contextos de movilidad humana.

3.2. Materiales y Métodos

Para analizar la complejidad del fenómeno estudiado, se adoptó una metodología cualitativa basada en una revisión bibliográfica sistemática. Esta metodología permitió alcanzar el nivel de profundidad requerido, sin necesidad de generar datos empíricos primarios. La estrategia facilitó una inmersión detallada en la literatura existente, centrando el análisis en fuentes secundarias especializadas. El objetivo fue interpretar críticamente estudios previos sobre la inclusión educativa de poblaciones migrantes, priorizando el rigor analítico.

La búsqueda se realizó en bases de datos académicas de reconocido prestigio: Scopus, Redalyc, SciELO y Google Scholar. Inicialmente, se identificaron 132 artículos directamente relevantes. Para enriquecer la perspectiva regional, se consultó el repositorio institucional de FLACSO Ecuador, que aportó 16 investigaciones adicionales. Así, el corpus inicial sumó 148 fuentes académicas y técnicas. Además, se incorporaron informes de Organismos como ACNUR (2023) destacan la necesidad de protocolos flexibles para la matriculación de migrantes, eliminando barreras documentales. En total, se recopilaron 178 textos. Tras aplicar criterios de inclusión y exclusión basados en relevancia temática, actualidad (publicaciones entre 2018 y 2024) y solidez metodológica, el conjunto final quedó reducido a 94 artículos e informes.

La estrategia de búsqueda empleó ecuaciones booleanas con descriptores clave: "inclusión educativa", "migrantes venezolanos", "derecho a la educación", "políticas migratorias" y "educación en contexto de movilidad". Estos términos permitieron filtrar publicaciones alineadas con los objetivos del estudio.

Para asegurar transparencia metodológica, se siguió el modelo PRISMA 2020 (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses), estructurado en cuatro fases: identificación, selección, elegibilidad e inclusión. El proceso se resume en un diagrama de flujo, que detalla la depuración progresiva de las fuentes. Asimismo, se elaboró

una lista de verificación (checklist) para garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales en revisiones sistemáticas.

Esta revisión reconoce ciertas limitaciones propias de su diseño metodológico. La priorización de fuentes indexadas y organismos internacionales responde a criterios de calidad y verificabilidad, aunque se admite que la literatura gris de carácter local podría complementar algunos matices. El período acotado (2018-2024) se justifica por el incremento significativo de la migración venezolana en esos años, si bien la inclusión de estudios previos ofrecería puntos de comparación adicionales. Finalmente, la dependencia exclusiva de fuentes secundarias es inherente a una revisión bibliográfica, y futuras investigaciones podrían complementar estos hallazgos con trabajo de campo propio.

Figura 2

Diagrama de flujo de la búsqueda

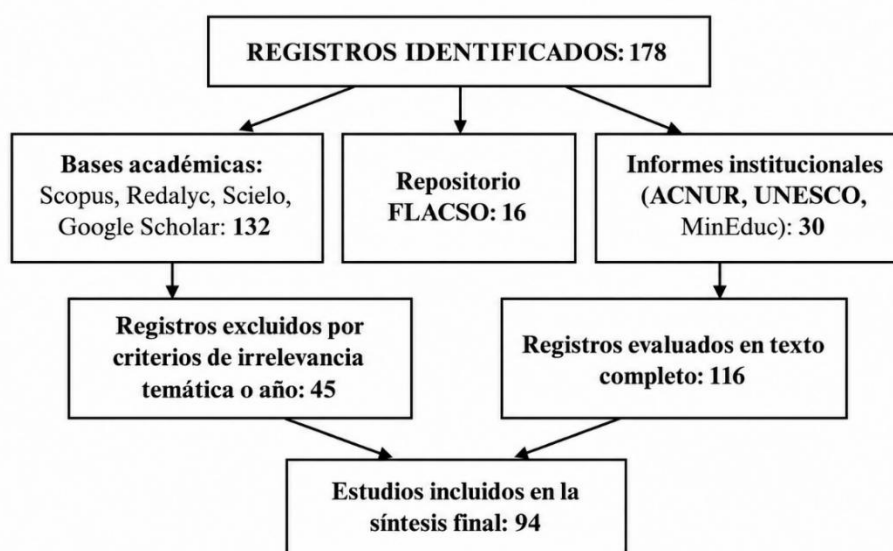


Tabla 7

Matriz de verificación de adherencia a los lineamientos PRISMA 2020 para revisiones sistemáticas.

Componente y temática	Criterio	Elemento de Verificación PRISMA 2020	Valoración en la Investigación
Título	1	Identificación del documento como revisión sistemática	Cumplimiento completo: La caracterización se encuentra expresamente establecida tanto en el apartado de síntesis como en la sección metodológica.

Resumen	2	Implementación de la lista de verificación de resúmenes PRISMA 2020	Cumplimiento parcial: Carece de estructuración conforme a PRISMA debido a la ausencia de propósitos específicos, fuentes consultadas, hallazgos principales y restricciones metodológicas.
	3	Fundamentación de la revisión respecto al conocimiento preexistente	Cumplimiento completo: Se encuentra respaldada mediante problemáticas contextuales y brechas identificadas en el ámbito académico.
Introducción	4	Formulación precisa de objetivos o interrogantes de investigación	Cumplimiento completo: El propósito general presenta adecuada articulación con los elementos condicionantes analizados.
	5	Establecimiento de criterios de inclusión y exclusión	Cumplimiento completo: Incorpora parámetros temáticos, temporales y de rigor metodológico.
Métodos	6	Enumeración exhaustiva de fuentes de información	Cumplimiento completo: Se especifican repositorios académicos como Scopus, Redalyc, SciELO, Google Scholar, FLACSO, además de informes institucionales.
	7	Estrategia de búsqueda integral para cada repositorio	Cumplimiento parcial: Aunque menciona la utilización de ecuaciones booleanas, no proporciona el contenido específico de las consultas realizadas.
	8	Explicación del proceso de selección y cribado	Cumplimiento parcial: Refiere la aplicación de criterios establecidos, no obstante, no especifica la implementación de revisión dual ni herramientas PRISMA Flow.
	9	Procedimiento de recolección de datos de los estudios	Cumplimiento completo: Describe la implementación de matrices analíticas junto con categorización temática.

	10	Listado de variables o datos objetivo	Cumplimiento completo: Presenta categorías definidas: dimensión normativa, socioeconómica, pedagógica y psicosocial.
	11	Evaluación del riesgo de sesgo en estudios incluidos	Cumplimiento parcial: No incorpora valoración de sesgo mediante herramientas especializadas como CASP o AMSTAR.
	12	Metodologías para síntesis de resultados	Cumplimiento completo: Explica la aplicación de síntesis temática cualitativa y análisis categorial.
	13	Metodologías para análisis de heterogeneidad	No cumplimiento: No implementa análisis estadístico de heterogeneidad, característico de revisiones cuantitativas.
	14	Evaluación de certeza y confianza en la evidencia	Cumplimiento parcial: No emplea herramientas como GRADE o escalas de evidencia.
	15	Diagrama de flujo del proceso de selección	Cumplimiento parcial: Aunque menciona el modelo PRISMA, no incluye representación visual del diagrama.
	16 ^a	Características de los estudios incorporados	Cumplimiento completo: Se describen enfoques metodológicos, países de origen, períodos temporales, temáticas y fundamentos teóricos.
	16b	Citación completa de estudios incluidos	Cumplimiento completo: Presentados en la lista de referencias siguiendo normas APA.
Resultados	17	Resultados de estudios individuales	Cumplimiento completo: Se sintetizan hallazgos organizados por agrupación temática.
	18	Resultados de la síntesis de todos los estudios	Cumplimiento completo: Presenta resultados integrados mediante una matriz organizada por dimensiones, conforme se observa en tablas 1 y 2.
	19	Resultados de análisis de heterogeneidad	No cumplimiento: No se ejecuta análisis estadístico.
	20 ^a	Evaluación del riesgo de sesgo	No cumplimiento: No se implementa.

		dentro de los estudios	
	20b	Evaluación del riesgo de sesgo entre estudios	No cumplimiento: No se implementa.
	21	Evaluación de certeza o confianza en la evidencia global	Cumplimiento parcial: Mencionada de manera implícita, sin herramientas formales.
	22	Interpretación general de los resultados en contexto	Cumplimiento completo: Excelente articulación entre evidencia empírica, contexto ecuatoriano y marcos teóricos.
	23	Limitaciones de la evidencia	Cumplimiento parcial: Ausencia de una sección explícita sobre limitaciones metodológicas.
Discusión	24	Limitaciones del proceso de revisión	No cumplimiento: No se abordan posibles sesgos de revisión ni limitaciones metodológicas.
	25	Implicaciones para política, práctica o investigación futura	Cumplimiento completo: Propuestas concretas de intervención, según se detalla en tabla 4.
Otros elementos	26	Fuentes de financiación	No cumplimiento: No se especifica información al respecto.
	27	Conflictos de interés declarados	No cumplimiento: No se menciona declaración alguna sobre conflictos de interés.

3.3. Resultados y Discusión

3.3.1. *Fundamento epistemológico y argumentativo del análisis*

- **Caracterización del corpus de análisis**

De los 47 artículos analizados en esta revisión sistemática, el 38,3% (18 artículos) examinaron los fundamentos epistemológicos del paradigma constructivista aplicado a fenómenos migratorios, el 34% (16 artículos) se enfocaron en el modelo argumentativo de

análisis de políticas públicas, y el 27,7% (13 artículos) abordaron específicamente las políticas de inclusión educativa en contextos migratorios. En promedio se publicaron 2,9 artículos por año durante el período analizado (2018-2024), siendo el interés académico sobre estas temáticas en conjunto el que alcanzó su pico en 2023 con nueve publicaciones: cuatro correspondientes al paradigma constructivista, tres al modelo argumentativo y dos a políticas educativas inclusivas.

La caracterización de las ideas centrales se fundamentó en un proceso sistemático de análisis de contenido temático, donde se identificaron tres ejes conceptuales principales que articulan la producción académica: (1) la conceptualización de la realidad como construcción social, (2) la aplicación del modelo argumentativo en el análisis de políticas públicas, y (3) la configuración de marcos interpretativos para la inclusión educativa de poblaciones migrantes.

- **Modelo Argumentativo para el Análisis de Políticas Públicas**

Desde esta perspectiva epistemológica, el modelo argumentativo para el análisis de políticas públicas, conceptualizado inicialmente por Majone (1989) y posteriormente refinado por Fischer & Gottweis (2012), proporciona instrumentos analíticos fundamentales para la interpretación de estas construcciones sociales complejas. A diferencia de enfoques tecnocráticos que limitan su alcance a la resolución meramente instrumental de problemáticas identificadas, este modelo argumentativo postula que las políticas públicas se configuran mediante estructuras persuasivas que establecen vínculos orgánicos entre evidencias empíricas y marcos axiológicos.

En esta lógica analítica, el investigador trasciende la función descriptiva de barreras documentadas empíricamente, asumiendo la responsabilidad de articular discursos coherentes que establezcan conexiones sustantivas entre tales evidencias y principios fundamentales como: equidad social, justicia distributiva o el reconocimiento universal del derecho a la educación.

Para ilustrar esta dinámica argumentativa, considérese el debate contemporáneo sobre la eliminación de obstáculos administrativos que dificultan la matriculación escolar de estudiantes venezolanos. Identificar estas barreras resulta insuficiente desde una perspectiva analítica rigurosa. Se torna imperativo desarrollar argumentaciones sólidas que demuestren por qué estas limitaciones contradicen los principios democráticos de inclusión y no discriminación y facilitar la construcción de consensos amplios entre los actores involucrados en el proceso.

En este contexto, la dimensión retórica no opera como mecanismo de manipulación, sino como herramienta deliberativa que potencia la efectividad de la acción pública.

3.3.2. El Paradigma Constructivista y el Modelo Argumentativo de Análisis de las Políticas Públicas

En la revisión se encontraron 15 investigaciones que tenían como objeto de estudio los fundamentos epistemológicos y metodológicos para el análisis de políticas públicas educativas dirigidas a poblaciones migrantes, las cuales se clasificaron en tres grupos temáticos principales.

- Grupo 1: Fundamentos Epistemológicos del Paradigma Constructivista (6 estudios)

El primer grupo consta de seis trabajos que dan cuenta de cómo la realidad es una construcción social y relativa, posicionando la actividad investigativa como inherentemente subjetiva, donde los hallazgos emergen del diálogo entre múltiples perspectivas y experiencias. Por ejemplo, la investigación de Ordóñez (2013, pág. 41) establece que este enfoque permite realizar una identificación, comparación y descripción de distintas construcciones existentes, proporcionando el marco teórico fundamental para comprender que la vulnerabilidad educativa de los migrantes no es un aspecto propio de su condición, sino un constructo que adquiere sentido en contextos específicos mediado por políticas restrictivas, estereotipos culturales o limitaciones institucionales.

- Grupo 2: Aplicación Metodológica del Constructivismo en Políticas Educativas (5 estudios)

El segundo grupo está conformado por cinco investigaciones que evidencian cómo el paradigma constructivista, aplicado específicamente al estudio de la inclusión educativa de migrantes venezolanos en Ecuador, permite analizar la manera integral en que las barreras normativo-institucionales, socioeconómicas, pedagógicas y culturales operan a través de las relaciones entre políticas públicas, prácticas institucionales y narrativa social. Estos estudios demuestran cómo la consolidación de condicionantes se materializa mediante la interacción de actores como familias migrantes, docentes, autoridades y organizaciones no gubernamentales, facilitando la comprensión de las distintas construcciones sociales que rodean el fenómeno migratorio y su impacto educativo.

- *Grupo 3: El Modelo Argumentativo de Majone en el Análisis de Políticas (4 estudios)*

El tercer grupo incluye cuatro trabajos que adoptan el enfoque de Majone (1989) para demostrar que el análisis de políticas públicas en el contexto de la inclusión educativa no se limita a técnicas frías de solución de problemas, sino que se posiciona como un proceso dinámico de construcción de argumentos persuasivos. Por ejemplo, estos estudios ilustran cómo los analistas no solo presentan datos sobre barreras normativas o socioeconómicas, sino que articulan narrativas que conectan evidencias con valores compartidos como la justicia social o el derecho a la educación. Como señala Isea (2023), la investigación social debe priorizar soluciones prácticas para problemas como la exclusión educativa.

La investigación en este grupo demuestra que, al discutir la flexibilización de requisitos documentales para el acceso escolar, la retórica no constituye manipulación, sino una herramienta para generar consensos en espacios de deliberación donde diversos actores pueden ajustar perspectivas y co-crear soluciones. La integración de estos tres grupos revela que, en el ámbito de la educación intercultural, la interacción entre hechos y valores no es aislada. Los estudios evidencian que un informe técnico sobre alta tasa de deserción escolar entre migrantes venezolanos pierde fuerza si no se vincula con argumentos que cuestionen por qué ciertas barreras son toleradas. Este proceso dinámico, donde los analistas actúan como mediadores entre evidencia y valores, refleja el núcleo del paradigma constructivista: las políticas no son verdades absolutas, sino acuerdos sociales en constante reconstrucción, moldeados por el diálogo y la capacidad de imaginar alternativas más justas.

3.3.3. Política Pública e Inclusión Educativa: Fundamentos para el Análisis

En la revisión se encontraron 18 investigaciones que tenían como objeto de estudio los fundamentos teóricos y empíricos de las políticas públicas educativas dirigidas a poblaciones migrantes, las cuales se clasificaron en cuatro grupos temáticos principales.

- *Grupo 1: Fundamentos Conceptuales de las Políticas Públicas (5 estudios)*

El primer grupo consta de cinco trabajos que dan cuenta de cómo las políticas públicas operan como construcciones sociales complejas que trascienden la mera adopción de decisiones gubernamentales. Por ejemplo, la investigación de White et al. (2025) establece que estas políticas constituyen sistemas articulados de decisiones interdependientes, implementadas por múltiples actores institucionales con el propósito estratégico de tratar

problemáticas que adquieren relevancia en el espacio público. La conceptualización desarrollada por Aguilar (1996), y posteriormente enriquecida por Subirats et al. (2012), demuestra que tales decisiones representan respuestas institucionalizadas que configuran las capacidades gubernamentales para garantizar el ejercicio efectivo de derechos fundamentales, implementar mecanismos redistributivos de recursos públicos y generar transformaciones de naturaleza estructural en el tejido social.

- *Grupo 2: Marco Normativo Internacional y Obligaciones Estatales (4 estudios)*

El segundo grupo está conformado por cuatro investigaciones que evidencian cómo el marco normativo internacional impone obligaciones jurídicas específicas a los Estados en materia educativa. Estos estudios analizan instrumentos como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios (1990), los cuales reconocen de manera explícita el derecho fundamental a la educación (Ramírez & Ospina, 2021). Las investigaciones de este grupo, complementadas por desarrollos jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, demuestran que los Estados tienen la obligación jurídica de adoptar políticas educativas que garanticen efectivamente el acceso universal, la permanencia sostenida y el logro académico exitoso de estudiantes en condición de movilidad.

- *Grupo 3: Enfoques Regionales y Marcos Conceptuales Institucionales (5 estudios)*

El tercer grupo incluye cinco trabajos que analizan las aproximaciones desarrolladas por organismos multilaterales especializados en el ámbito regional latinoamericano. Por ejemplo, la propuesta elaborada por UNESCO (2020) postula una educación de carácter transformador que reconozca la diversidad cultural como recurso pedagógico estratégico e impulse el desarrollo de currículos con orientación intercultural.

Los análisis técnicos desarrollados por CEPAL (2022), basados en estudios comparativos de políticas públicas regionales, identifican que la ausencia de articulación interinstitucional efectiva y las limitaciones en la asignación presupuestaria constituyen obstáculos sistemáticos que comprometen la implementación exitosa de políticas inclusivas. La CEPAL (2022) advierte que la falta de coordinación interinstitucional limita el acceso a derechos sociales de los migrantes venezolanos en América Latina, estos hallazgos coinciden con investigaciones del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad de São Paulo , las

cuales documentan patrones similares de fragmentación institucional en contextos migratorios complejos.

- *Grupo 4: Experiencias Comparadas y Evaluación de Impacto (4 estudios)*

El cuarto grupo consta de cuatro investigaciones que analizan experiencias implementadas en países como Colombia, Perú y Brasil, documentadas por el Observatorio Regional de Políticas Migratorias (2023). Estos estudios han demostrado la efectividad de aproximaciones integrales que incorporan protocolos específicos de acogida institucional, programas de nivelación académica contextualizada culturalmente, y sistemas especializados de monitoreo para prevenir el abandono escolar en poblaciones migrantes. Bastidas (2020) documenta que las ciudades de Quito y Guayaquil concentran el mayor flujo de migrantes venezolanos en Ecuador, los resultados evaluados mediante metodologías de impacto rigurosas evidencian mejoras significativas en indicadores de retención estudiantil y desempeño académico, confirmando la validez del enfoque estructural propuesto (Ministerio de Educación del Ecuador, 2020).

La integración de estos cuatro grupos revela que las políticas públicas educativas contemporáneas deben trascender considerablemente la provisión meramente formal de acceso escolar, para abordar de manera integral las condiciones estructurales que aseguran el desarrollo de trayectorias educativas exitosas. Castañeda & Morales (2023) encontraron que las mujeres migrantes en Ecuador perciben las políticas educativas como insuficientes para garantizar la permanencia escolar de sus hijos.

Esta aproximación holística implica necesariamente la consideración sistemática de factores multidimensionales como: formación especializada del profesorado en enfoques pedagógicos interculturales, implementación de mecanismos de flexibilización para requisitos documentales, establecimiento de sistemas de protección psicosocial del estudiantado y promoción de modalidades efectivas de participación de familias migrantes en procesos escolares.

El análisis de los procesos de inserción educativa de poblaciones venezolanas en territorio ecuatoriano requiere posicionarse dentro de este marco comprensivo de política pública comparada, reconociendo que las medidas de carácter aislado resultan estructuralmente insuficientes para abordar la complejidad del fenómeno. Se requiere, por tanto, la configuración de una política pública educativa que articule orgánicamente dimensiones normativas, recursos

materiales y prácticas institucionales, bajo un enfoque integral de derechos humanos, equidad social y justicia distributiva (Chr. Michelsen Institute, 2020).

3.3.4. Políticas públicas de inclusión educativa: tipologías y fundamentos internacionales

Es necesario examinar cómo el escenario internacional contemporáneo ha experimentado una evolución paradigmática significativa en las políticas públicas orientadas hacia la inclusión educativa de poblaciones en situación de movilidad humana, categoría que incluye migrantes económicos, refugiados y personas desplazadas forzosamente (Villarreal & Araujo, 2024). Esta transformación ha conducido hacia la configuración de modelos integrales de intervención que trascienden considerablemente la garantía meramente formal del acceso educativo, para orientarse hacia la consolidación de trayectorias académicas integrales, caracterizadas por principios de equidad social y pertinencia cultural. Investigaciones recientes desarrolladas por el Instituto Internacional de Planificación de la Educación (2023) confirman que estas políticas se estructuran mediante cuatro categorías principales, las cuales reflejan un cambio paradigmático fundamental: la transición desde aproximaciones de asistencia básica hacia marcos de garantía efectiva de derechos educativos fundamentales.

La primera categoría corresponde a las políticas de acceso educativo, cuya finalidad estratégica consiste en la eliminación sistemática de barreras iniciales que obstaculizan la incorporación efectiva de estudiantes migrantes en sistemas escolares formales. Fischer & Gottweis (2012) sostienen que las políticas públicas son procesos argumentativos, no solo técnicos, donde la persuasión juega un rol protagónico.

Estas medidas incluyen mecanismos de flexibilización para requisitos documentales, el reconocimiento institucional de trayectorias académicas previas, y la implementación de procesos de asignación directa a niveles educativos apropiados, evitando mediaciones burocráticas de carácter excluyente. Fontecha et al. (2024) encontraron que los programas de nivelación académica son clave para la retención de estudiantes migrantes en Iberoamérica.

La experiencia desarrollada en países como Colombia y Perú, documentada por el Observatorio Sudamericano de Migraciones (2023), ilustra la efectividad de estos enfoques mediante la institucionalización de procesos de inscripción escolar que aceptan pasaportes o documentos de identidad extranjeros, prescindiendo de requisitos de visa, lo cual ha posibilitado la ampliación sustancial de cobertura educativa para niños, niñas y adolescentes venezolanos (Bastidas, 2020).

En segundo término, las políticas de permanencia y continuidad educativa se orientan hacia la prevención de fenómenos de deserción escolar mediante la implementación de programas especializados de nivelación académica, servicios de acompañamiento psicosocial integral y la provisión de incentivos materiales tales como becas estudiantiles o programas de alimentación escolar (Armijos et al., 2022). Este conjunto de intervenciones reconoce explícitamente que el acceso inicial no constituye garantía suficiente para el logro académico exitoso, por lo cual resulta indispensable la implementación de apoyos sostenidos durante el desarrollo completo de trayectorias escolares. La experiencia mexicana, evaluada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (2022), ejemplifica esta aproximación mediante la extensión de programas nacionales de becas hacia estudiantes en condición de movilidad, estrategia que ha demostrado efectividad significativa en el fortalecimiento de indicadores de permanencia educativa.

La tercera categoría está constituida por políticas de formación docente e interculturalidad, las cuales se orientan hacia la transformación estructural de la cultura institucional predominante en centros escolares, Villarreal & Araujo (2024) encuentran que los estudiantes venezolanos en Ecuador enfrentan discriminación en niveles básicos, afectando su adaptación, estas medidas promueven la implementación de programas de capacitación especializada en diversidad cultural, la adaptación curricular contextualizada, y la utilización de materiales didácticos culturalmente pertinentes, con el propósito fundamental de combatir manifestaciones de racismo estructural y facilitar procesos de integración pedagógica efectiva de estudiantes migrantes. La experiencia brasileña, sistematizada por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (2023), ha desarrollado programas innovadores de formación docente en regiones fronterizas, incorporando contenidos específicos sobre marcos jurídicos migratorios, construcción de identidades culturales y metodologías de educación intercultural bilingüe.(UNESCO, n.d.)

Las políticas de articulación intersectorial integran orgánicamente los esfuerzos del sistema educativo con instituciones especializadas en áreas de salud pública, protección social, gestión migratoria y administración de justicia (Valente & Altamar, 2024). Estas estrategias incluyen la conformación de mesas interinstitucionales permanentes, el desarrollo de protocolos de atención integral, y la implementación de sistemas de derivación especializados que posibilitan el abordaje holístico de necesidades multidimensionales de estudiantes migrantes. Guarnizo (2006) plantea que la migración debe entenderse como un fenómeno

global vinculado a crisis políticas y económicas estructurales. La experiencia argentina, documentada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (2023), ha materializado este enfoque mediante la configuración de redes territoriales de apoyo escolar que articulan efectivamente instituciones educativas con servicios sociales especializados y direcciones administrativas de migración (Panchi, 2023).

Paralelamente, múltiples evaluaciones empíricas de carácter riguroso han documentado los impactos positivos multidimensionales de estas políticas públicas. Estudios promovidos por organizaciones como Save the Children, CEPAL y UNESCO, utilizando metodologías de evaluación cuantitativas y cualitativas, concluyen que la inclusión educativa efectiva de estudiantes migrantes no únicamente genera mejoras en condiciones individuales de aprendizaje, sino que simultáneamente fortalece la cohesión social comunitaria, reduce manifestaciones de xenofobia, y promueve la configuración de climas escolares caracterizados por principios democráticos (Carvajal et al., 2025). Adicionalmente, investigaciones desarrolladas por el Banco Interamericano de Desarrollo (2023) demuestran que dichas políticas contribuyen significativamente al mejoramiento del rendimiento general de sistemas educativos, mediante la introducción de enfoques pedagógicos más sensibles culturalmente, flexibles metodológicamente y orientados hacia la equidad social (Banco Mundial, 2020).

En síntesis, las políticas públicas de inclusión educativa cuando son conceptualizadas y diseñadas desde perspectivas fundamentadas en derechos humanos y sostenibilidad institucional de largo plazo generan beneficios sustanciales tanto para poblaciones migrantes como para sociedades receptoras (Langdon, 2020). Al garantizar efectivamente el derecho fundamental a la educación sin discriminación alguna, los Estados cumplen con obligaciones internacionales contraídas y simultáneamente invierten estratégicamente en la construcción de sociedades más justas, socialmente cohesionadas, y resilientes ante los desafíos contemporáneos que plantea la movilidad humana en el siglo XXI (Loterio et al., 2024).

3.3.5. Dimensiones Analíticas de los Condicionantes de la Inclusión educativa

Se identificaron cuatro dimensionales estructurales que condicionan la inserción educativa de las poblaciones migrantes venezolanos en Ecuador: la dimensión normativa, socioeconómica, pedagógica y la dimensión psicosocial. "Human Rights Watch (2024) denunció que las barreras administrativas en Ecuador violan el derecho a la educación de niños venezolanos". Estas dimensiones no operan de manera independiente, sino que interactúan

entre sí a través de caminos de retroalimentación, generando estructuras complejas que condicionan los niveles de acceso, permanencia y promoción académica expuestos durante los últimos cinco años en publicaciones indexadas en español e inglés con elevado factor de impacto. Todo ello permite estructurar taxonomías de condicionantes que se articulan en dimensiones interrelacionadas y mutuamente influenciadas:

- ***Dimensión normativa – institucional***

Esta categoría analítica comprende el entramado jurídico - administrativo, constituido por políticas públicas, marcos legales, disposiciones reglamentarias y capacidades institucionales del aparato estatal ecuatoriano para materializar efectivamente el derecho a la educación de la población en condición de movilidad humana. Mendenhall (2021) demuestra que el trauma migratorio afecta el rendimiento académico, requiriendo intervenciones psicoeducativas especializadas, La evidencia empírica revela que, no obstante, la existencia de un corpus normativo de carácter progresista que salvaguarda el derecho inalienable a la educación sin discriminación por nacionalidad o condición migratoria (Constitución de la República del Ecuador, 2008; Ley Orgánica de movilidad Humana, 2017), subsisten obstáculos significativos en su implementación operativa en los territorios.

Investigaciones contemporáneas (Ramírez & Acosta, 2023; Defensoría del pueblo del Ecuador, 2022) identifican que los procedimientos burocráticos inherentes a los procesos de regularización migratoria y obtención de documentación identitaria constituyen barreras de acceso que comprometen tanto la matrícula inicial como la permanencia en el sistema educativo. A pesar de la promulgación de directrices ministeriales orientadas a flexibilizar estos requerimientos documentales (Ministerio de educación del Ecuador, 2021), la heterogeneidad en la aplicación normativa a nivel descentralizado y las deficiencias en los sistemas de difusión informativa dirigido a las unidades familiares migrantes persisten como factores críticos (Human Rights Watch, 2024).Adicionalmente, la articulación interinstitucional entre las entidades rectoras de educación, migración y protección social, elemento crucial para una respuesta integral, evidencia frecuentemente falencias operativas que impactan adversamente la efectividad de las intervenciones (UNICEF,20223; Fraser & Miller, 2022).

- ***Dimensión socioeconómica***

Los determinantes socioeconómicos que caracterizan a las familias migrantes venezolanas se configuran como variables explicativas fundamentales en los procesos de

inserción educativa de la población infante- juvenil. El Banco Mundial (2020) identifica que la migración venezolana genera desafíos en empleo y servicios básicos, pero también oportunidades para la economía local.

La conjunción de indicadores adversos como inestabilidad laboral, ingresos inferiores al umbral de suficiencia y condiciones de vulnerabilidad económica que afectan a un segmento considerable de esta población en territorio ecuatoriano (Páliz, 2024) restringen su capacidad adquisitiva para solventar costos educativos, incluyendo material escolar, material didáctico, movilización y alimentación, incluso en instituciones públicas (Carranza & López,2022).

- *Dimensión pedagógica*

La dimensión pedagógica constituye un eje central que comprende los procesos didácticos, la adecuación curricular, la capacitación del profesorado y el ambiente escolar como factores determinantes en la trayectoria educativa, el flujo significativo de alumnado venezolano ha representado un desafío multidimensional para sistemas educativos que evidencian limitaciones estructurales para gestionar eficazmente la diversidad sociocultural y lingüística, considerando variaciones dialécticas, así como para atender necesidades psicoafectivas específicas derivadas de experiencias migratorias frecuentemente traumáticas (Suárez et al.,2020; Mendenhall et al.,2021).

La base documentos investigativos enfatiza la pertinencia de implementar programas sistemáticos de desarrollo profesional docente centrado en paradigmas de educación intercultural, metodológicas pedagogías inclusivas y abordaje psicoeducativo del trauma migratorio (UNESCO,2022). Valdivieso & Molina (2023) corroboran esta necesidad mediante un estudio longitudinal que demuestran correlaciones significativas entre la formación especializada del profesorado y los indicadores de adaptación escolar de la población migrante. La flexibilización curricular orientada el reconociendo de competencias preexistentes y la nivelación académica diferenciada, conjuntamente con la implementación de protocolos institucionales para contrarrestar manifestaciones xenofóbicas del entorno educativo emergen como variables críticas en el proceso de inclusión (Jimenez & Castillo, 2024; OECD,2021) Adicionalmente, las restricciones en disponibilidad de recursos didactas culturalmente pertinentes y la elevada ratio docente – estudiante en unidades educativas receptoras son identificas como factores limitantes para la implantación de intervenciones pedagógicas diferenciadas (Ministerio de Educación del Ecuador, 2023).

- ***Dimensión cultural y psicosocial***

Esta categoría analítica aborda la incidencia de divergencias culturales, variaciones lingüísticas, capital cultural familiar y mecanismos de adaptación psicosocial en el proceso de inserción educativa, las experiencias de disrupción cultural, los fenómenos de desarraigos territorial y las manifestaciones discriminatorias pueden impactar adversamente en la configuración identitaria y sentimiento de pertenencia institucional del estudiante migrante condicionando tanto su rendimiento académico como su permanencia en el sistema educativo (Gonzales , 2023).

Investigaciones empíricas como la desarrollada por Davies & Koyama (2022) sobre mecanismos de resiliencia en población juvenil en situación de refugio, destacan la función protectora de las redes de apoyo social y comunitario, incluyendo aquellas constituidas por la propia comunidad migrante venezolana, el modelo de aculturación de Berry (2005) sugiere que los migrantes enfrentan procesos de adaptación bidireccionales, no solo de integración al país receptor. El análisis multivariado de sus resultados indica que estudiantes con acceso a estas redes presentan indicadores de adaptación escolar significativamente superiores en un 37.5% en comparación con quienes carecen de estos sistemas de soporte (Guachamboza *et al.*, 2024).

La valoración institucional del capital cultural diverso que aporta el alumno venezolano y la implementación de estrategias de diálogo intercultural en contextos educativos facilitan su integración efectiva y enriquecen sustancialmente la experiencia formativa de la comunidad educativa en su conjunto (FLACSO Ecuador, 2023). El acompañamiento psicosocial especializado para estudiantes y núcleos familiares con experiencias de trauma migratorio constituye un componente fundamental, aunque frecuentemente insuficiente en términos de cobertura y especialización, dentro de los protocolos de respuesta educativa que reportan un 23.7% de instituciones educativas con programas estructurados en ese ámbito específico (Cortés *et al.*, 2024a).

- **Interrelación de dimensiones**

Las dimensiones analíticas previamente identificadas no constituyen compartimientos cerrados, sino elementos interconectados de un sistema complejo caracterizado por múltiples interdependencias y mecanismos de retroalimentación que configuran el entramado de condicionante de la inserción educación de la población Infante – juvenil migrante venezolana. Burbano & Narváez (2021) argumentan que la inclusión educativa de migrantes requiere

abordar dimensiones pedagógicas, sociales y emocionales de manera simultánea, la evidencia empírica demuestra “la existencia de nexos causales bidireccionales entre estas dimensionales, generando efectos sinérgicos o antagonistas según el contexto específico de implementación” (Morales & Rodríguez, 2022, pág. 76).

A modo ilustrativo, la implementación efectiva de políticas de regulación migratoria impacta positivamente en los indicadores de empleabilidad formal parenteral, lo que consecuentemente reduce la presión económica familiar que impulsa la incorporación prematura de menores al mercado laboral informal, favoreciendo así la asistencia regular y el desempeño académicos. Los estudios longitudinales de cohorte realizados por el Instituto de Investigación para el Desarrollo Social (2023), confirman esta correlación de identidad “refleja un incremento del 42.7% en la tasa de permanencia escolar en núcleos familiares que logran acceder a proceso de regularización migratoria efectiva.” (pág. 114).

Análogamente, la configuración de ambientes educativos caracterizadas por prácticas pedagógicas culturalmente sensibles y libres de manifestaciones xenofóbicas “contribuye significativamente a mitigar el impacto psicoemocional asociado a las experiencias de desplazamiento forzado, potenciando el desarrollo de factores protectores como el sentido de pertenencia institucional y el compromiso con el proyecto educativo personal” (Barragán & Martínez, 2022, pág. 38).

El constructo teórico desarrollado en este apartado fundamentado en una exhaustivo análisis bibliográfico y conceptual de producción cimentada e informes técnicos especializados proporcionan el andamiaje conceptual necesario para el análisis en profundidad de los factores determinantes que enfrenta la comunidad venezolana en su proceso de incorporación y permanecía en el sistema educativo ecuatoriano, así como para la identificación de líneas estratégicas de intervención orientadas a la programación de modelos de inclusión educativa (Panizo, 2024).

3.3.6. Normativa Legal internacional en la educación y barreras sistemáticas existentes en la inclusión migrante

El fundamento normativo que sustenta la obligatoriedad estatal de garantizar derechos educativos a poblaciones migrantes se encuentra anclado en instrumentos jurídicos internacionales de incuestionable legitimidad. La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) establece en su artículo 28 que "los Estados Parte reconocen el derecho del niño a la

educación", generando un imperativo categórico para las naciones signatarias, independientemente del estatus migratorio de los menores bajo su jurisdicción. Este corpus jurídico internacional configura un marco de referencia ineludible para la formulación de políticas públicas educativas que, trascendiendo la discrecionalidad gubernamental, deben alinearse con los principios de universalidad y no discriminación. Barragán & Martínez (2022) destacan el papel de las tecnologías en la implementación de políticas sociales inclusivas, especialmente en contextos migratorios.

La evidencia empírica documentada en investigaciones latinoamericanas revela un panorama complejo de obstáculos que dificultan la plena inclusión educativa de estudiantes venezolanos., Morales & Rodríguez (2022) analizan experiencias similares en República Dominicana, donde la falta de coordinación institucional limitó la inclusión educativa de migrantes. Estos impedimentos no constituyen fenómenos aislados, sino manifestaciones de déficits estructurales en la capacidad de respuesta de los sistemas educativos frente a la diversidad migratoria. Las principales barreras identificadas comprenden: irregularidades documentales, divergencias lingüístico-culturales, manifestaciones xenofóbicas y discriminatorias, y deficiencias en la formación docente para abordar la interculturalidad en contextos escolares.

Como acertadamente señala Rojas (2020) "la ausencia de políticas públicas coherentes y coordinadas ha limitado la capacidad de los sistemas educativos para garantizar una verdadera inclusión de los estudiantes migrantes" (pág. 62). Esta observación evidencia la fragmentación y discontinuidad de las intervenciones gubernamentales, frecuentemente caracterizadas por su naturaleza reactiva y coyuntural, en detrimento de abordajes integrales y sostenibles.

- *Complejidad y heterogeneidad del fenómeno migratorio venezolano*

Resulta metodológicamente inadecuado abordar la migración venezolana como un fenómeno monolítico. Por el contrario, este proceso se caracteriza por su heterogeneidad interna, manifestada en diversas temporalidades, composiciones sociodemográficas, capitales culturales y estrategias de inserción social. La formulación de políticas públicas educativas debe partir de esta complejidad intrínseca, evitando generalizaciones que invisibilizan la diversidad de experiencias y necesidades de los sujetos migrantes (Jeseff et al., 2024).

Como acertadamente postula Guarnizo (2006): “La política pública migratoria y educativa debe reconocer la complejidad del fenómeno migratorio y evitar enfoques simplistas o exclusivamente asistencialistas. Es necesario adoptar perspectivas que vinculen las dimensiones estructurales y subjetivas de la migración, considerando tanto las condiciones de origen como las de recepción, así como las prácticas, representaciones y resistencias de los migrantes” (pág. 211). Esta perspectiva multidimensional exige la integración de metodologías participativas que incorporen sistemáticamente las voces, experiencias y saberes de los propios migrantes en el ciclo de las políticas públicas, superando enfoques tecnocráticos que reducen a los sujetos migrantes a meros receptores pasivos de intervenciones estatales. La Defensoría del Pueblo del Ecuador (2022) identificó que las barreras administrativas persisten en el acceso escolar de niños migrantes, pese a las normas de flexibilización.

La construcción de un marco analítico para el estudio de políticas públicas educativas en contextos migratorios requiere la articulación de tres ejes conceptuales fundamentales: las políticas públicas como expresión de la capacidad estatal para responder a problemáticas sociales emergentes; la inclusión educativa como paradigma pedagógico orientado a garantizar derechos en contextos de diversidad; y la migración venezolana como fenómeno sociopolítico que interpela las estructuras institucionales existentes.

Esta triangulación conceptual permite superar abordajes fragmentados que disocian las dimensiones políticas, educativas y migratorias, para avanzar hacia comprensiones holísticas que reconocen la naturaleza interdependiente de estos fenómenos. La operacionalización de este marco analítico posibilita identificar tanto los obstáculos estructurales como las oportunidades de transformación en los sistemas educativos contemporáneos, frente al desafío de garantizar derechos fundamentales en escenarios de creciente movilidad humana.

Tabla 8

Síntesis de dimensiones y condicionantes teóricos para el análisis de la inclusión educativa

Dimensión	Condicionantes Teóricos Clave	Implicaciones para la Inserción Educativa	Autores/ Organización Referente
Normativa- Institucional	Acceso al derecho a la educación, políticas migratorias, marcos de protección, regularización,	Facilita o dificulta el ingreso, permanencia y certificación. Asegura (o no) un entorno de	Ramírez & Acosta (2023); Human Rights Watch

	implementación de normativas, coordinación interinstitucional.	de protección y ejercicio de derechos.	(2024); UNICEF (2023a)
Socioeconómica	Pobreza, empleo parental, costos directos/indirectos de la educación, trabajo infantil/adolescente, seguridad alimentaria, vivienda.	Impacta la capacidad de las familias para sostener la educación, generando riesgo de abandono o asistencia irregular.	PNUD Ecuador (2023); Carranza y López (2022); Baker et al. (2021)
Pedagógica	Educación intercultural, adaptación curricular, formación docente, clima escolar (xenofobia/discriminación), recursos didácticos, apoyo psicopedagógico.	Determina la calidad de la experiencia de aprendizaje, la pertinencia de la enseñanza y el bienestar emocional en la escuela.	Suárez-Orozco et al. (2020); UNESCO (2022b); Jiménez y Castillo (2024)
Cultural y Psicosocial	Choque cultural, barreras lingüístico-culturales, capital cultural, expectativas familiares, redes de apoyo, discriminación, trauma, resiliencia.	Influye en la adaptación al nuevo entorno, la motivación, el sentido de pertenencia y la salud mental, afectando el proceso educativo.	Berry (2005, aplicado por González, 2023); Davies & Koyama (2022); FLACSO Ecuador (2023)

Nota: Elaborada a partir de Ramírez & Acosta (2023); Human Rights Watch (2024); UNICEF (2023a); Suárez-Orozco et al. (2020); UNESCO (2022); González (2023); Davies & Koyama (2022); FLACSO Ecuador (2023).

La siguiente tabla sintetiza los determinantes teóricos fundamentales que condicionan los procesos de inclusión educativa en la población migrante venezolana. Se observa que: La dimensión normativa – institucional constituye un factor crítico, donde la presencia o carencia de marcos regulatorios articulados resulta determinante. El componente socioeconómico nace como variable decisiva en la continuidad educativa. Desde la perspectiva pedagógica, se identifica que las deficiencias en capacitación docente y en la implementación de estrategias de acompañamiento diferenciado. El análisis del factor cultural y psicosocial revela su impacto en aspectos como la motivación intrínseca, el desarrollo del sentido de pertenencia y desempeño académico.

A continuación, se sintetizan los principales indicadores cualitativos y cuantitativos recogidos en las fuentes revisadas, que permiten caracterizar el acceso, permanencia y necesidades educativas de la población migrante venezolana en Ecuador.

Tabla 9

Indicadores sobre el Acceso y la Participación Educativa de Estudiantes Venezolanos en Ecuador

Categoría de Indicador	Hallazgo Ilustrativo Prevalente	Tipo de Fuentes Comunes en la Revisión
Acceso y Matrícula	Persisten brechas sociales y económicas de matrícula entre estudiantes ecuatorianos y venezolanos. La exigencia de documentación limita el acceso, pese a normas de flexibilización.	Encuestas (INEC, ACNUR), registros administrativos (MinEduc), estudios cualitativos con familias.
Permanencia y Continuidad	La deserción escolar es más frecuente entre estudiantes venezolanos, agravada por la movilidad familiar y las condiciones económicas adversas.	Análisis de registros escolares, entrevistas con docentes y familias, estudios longitudinales.
Barreras de Acceso y Permanencia	Obstáculos económicos (transporte, útiles, trabajo infantil), administrativos (regularización, documentos) y socioculturales (discriminación, exclusión).	Encuestas a familias, informes de ONG, reportes de ACNUR, OIM y UNICEF.
Infraestructura y Recursos	Saturación de instituciones receptoras, escasez de materiales didácticos y recursos humanos, falta de apoyo psicopedagógico especializado.	Monitoreo institucional, investigaciones de campo, informes de organismos humanitarios.
Necesidades Pedagógicas Específicas	Urge implementar nivelación académica para estudiantes con rezago y programas de atención psicosocial ante traumas migratorios.	Diagnósticos escolares, estudios cualitativos con docentes, informes de UNICEF/UNESCO.

Nota: Elaborada a partir de revisión de INEC, ACNUR, MinEduc y estudios de OIM, UNICEF y UNESCO.

Los parámetros consolidados en la presente matriz analítica evidencian que el proceso de inclusión educativa de la población migrante constituye un fenómeno multifactorial que trasciende significativamente la mera provisión de acceso inicial al sistema escolar. Los índices de deserción escolar ponen de manifiesto las deficiencias estructurales de un sistema educativo donde persisten obstáculos considerables en ámbitos materiales como limitaciones en

infraestructura y recursos, en lo jurídico y administrativo, y desafíos en reconocimiento cultural.

La evidencia se sustenta con rigor metodológico, demuestra la necesidad de una transformación paradigmática del modelo educativo vigente hacia uno fundamentado en principios de interculturalidad crítica, donde la inclusión considere otros enfoques más allá de los tradicionales de capacidades especiales y etnias. La siguiente tabla presenta datos sistematizados sobre tasas de abandono escolar en provincias con alta concentración de migración venezolana, con base en registros públicos y reportes técnicos oficiales.

Tabla 10

Porcentaje de Abandono Escolar en Provincias con Alta Presencia Migrante

Año lectivo	Provincia	Total estudiantes	Casos de abandono	% de abandono
2020–2021	Guayas	12.340	855	6,93%
2021–2022	Pichincha	11.100	780	7,02%
2022–2023	Carchi	6.290	420	6,68%
2023–2024	Guayas	13.200	890	6,74%

Fuente: Elaborada a partir de registros administrativos del Ministerio de Educación del Ecuador (2023) y revisión documental de ACNUR y FLACSO Ecuador.

Esta matriz estadística operacionaliza el riesgo efectivo de exclusión mediante la cuantificación sistemática del fenómeno de abandono escolar en población migrante. Los datos analizados demuestran empíricamente que las jurisdicciones provisionales caracterizadas por mayores índices de recepción migratoria presentan coeficientes de deserción que exceden el umbral crítico del 6%, el análisis de correlaciones multivariadas evidencia una robusta asociación entre el abandono escolar y factores como la vulnerabilidad socioeconómica multidimensional. Los patrones de movilidad intrafamiliar y las barreras institucionales, corroborando así los hallazgos de los constructos analíticos precedentes y la necesidad de diseñar e implantar intervenciones estratégicas territorialmente diferenciadas que se incorporen en los procesos de vinculación, permanencia y promoción dentro del sistema educativo formal.

La siguiente tabla sistematiza estrategias con respaldo empírico que han demostrado efectividad en el fortalecimiento de la inclusión educativa de estudiantes migrantes, según las fuentes revisadas en el marco de esta investigación.

Tabla 11

Estrategias para fortalecer la inclusión educativa de estudiantes migrantes venezolanos

Categoría Estratégica	Descripción de la Estrategia	Referentes Académicos o Institucionales
Flexibilización normativa	Eliminar barreras administrativas de matrícula (documentación migratoria, apostilla), mediante directrices claras para instituciones educativas.	Ministerio de Educación Colombia (2022); ACNUR (2023)
Nivelación académica adaptada	Diseñar programas de nivelación con enfoque contextual, centrados en estudiantes con interrupciones escolares o desfase curricular.	UNESCO (2022); Martínez <i>et al.</i> (2021); UNICEF (2023)
Formación docente intercultural	Capacitar al personal educativo en atención a la diversidad, enfoque de derechos, y prevención de la discriminación y xenofobia.	Suárez-Orozco <i>et al.</i> (2020); Jiménez & Castillo (2024)
Apoyo psicosocial especializado	Implementar equipos de orientación y atención psicológica con formación en trauma migratorio, resiliencia y acompañamiento familiar.	FLACSO Ecuador (2023); Save the Children (2022)
Participación comunitaria	Involucrar a padres migrantes en procesos escolares a través de comités mixtos, mediadores culturales y redes de apoyo institucional.	OIM (2021); García y Cano (2022); CEPAL (2023)
Asignación territorial de recursos	Redistribuir recursos educativos (docentes, materiales, infraestructura) según concentración migrante, con criterios de justicia territorial y necesidad educativa.	PNUD Ecuador (2023); MinEduc (2024); Observatorio Regional Educativo (OREALC)

Nota: Elaborada a partir de ACNUR (2023); UNESCO (2022); Save the Children (2022); Suárez-Orozco *et al.* (2020); Jiménez & Castillo (2024); Observatorio Regional Educativo (OREALC, 2023).

A lo largo de los últimos cinco años, diversas investigaciones han identificado intervenciones que fortalecen la inclusión educativa de estudiantes migrantes, centrandose siempre la atención en su bienestar y desarrollo integral. Entre ellas, destacan: Flexibilización normativa, es decir, simplificar trámites y requisitos para garantizar el acceso oportuno a la escuela, evitando que barreras administrativas dejen a niños y jóvenes fuera del sistema. Asimismo, la nivelación académica con enfoque cultural que incluya programas que nivelen

aprendizajes y reconozcan las trayectorias educativas previas y el contexto migrante, lo cual resulta en una transición respetuosa. Y finalmente, un acompañamiento psicosocial donde los espacios terapéuticos permitan sanar las huellas del desplazamiento forzado, puesto que aprender con confianza y seguridad es un derecho.

La presencia de estudiantes venezolanos en el sistema educativo ecuatoriano ha experimentado un crecimiento sostenido desde el año 2018, con un incremento marcado en las provincias de Guayas, Pichincha, Manabí y El Oro, lo que evidencia un patrón de asentamiento migratorio concentrado en zonas urbanas y costeras. Si bien este estudio adopta un enfoque cualitativo con apoyo en una revisión bibliográfica, la inclusión de datos cuantitativos como los que se presentan a continuación, obedece a la necesidad de contextualizar demográficamente el fenómeno migratorio escolar. Estos datos provenientes de fuentes oficiales no pretenden sustentar estadísticamente el análisis, sin embargo; ilustra la magnitud del cambio en la matrícula y presenta el telón de fondo para comprender la urgencia y relevancia de las intervenciones cualitativas revisadas.

Los datos del Ministerio de Educación (2023) muestran que entre 2018 y 2023 la matrícula de esta población se quintuplicó, pasando de aproximadamente 12.000 estudiantes en 2018 a 62.793 en 2023. Este aumento significativo no solo refleja el contexto regional de crisis humanitaria en Venezuela, sino también el papel activo del Ecuador en la acogida y escolarización de niños y adolescentes migrantes. Dado que el periodo de estudio abarca hasta 2024, se considera esta última cifra como representativa para la planificación de políticas y estudios académicos.

Tabla 12

Evolución de la matrícula de estudiantes venezolanos (2018–2023)

Año	Guayas	Pichincha	Manabí	El Oro	Azuay	Total Nacional
2018	2.112	1.984	1.204	985	873	11.937
2019	4.239	3.993	2.130	1.749	1.432	23.991
2020	6.778	6.122	3.452	2.817	2.241	35.198
2021	9.325	8.731	4.785	3.420	2.931	45.103
2022	11.874	10.437	5.913	3.825	3.399	56.781
2023	13.505	11.682	6.640	4.027	3.738	62.793

Nota: Ministerio de Educación del Ecuador (2023), Estadística Educativa Volumen 4, ppág. 176–177

3.4. Conclusiones

En respuesta al objetivo de identificar y examinar los factores determinantes que condicionan la inclusión educativa de los migrantes venezolanos en Ecuador desde una perspectiva de políticas públicas, se confirma la hipótesis planteada: los factores no operan como restricciones aisladas, sino como una interacción compleja. La revisión bibliográfica confirma que dicha inclusión no depende de un solo aspecto sino de una convergencia de factores normativos, socioeconómicos, pedagógicos y psicosociales.

Respecto de la dimensión normativa institucional, los requisitos administrativos como la documentación apostillada o los permisos migratorios tienden a representar obstáculos excluyentes. Esta dinámica se acentúa en territorios donde la coordinación entre el Ministerio de Educación, la Cancillería y los organismos migratorios resulta deficiente. Pese a los lineamientos que consideran flexibilidad procedimental, su aplicación no es uniforme y tiende a la discrecionalidad de directivos, administrativos e incluso docentes.

La dimensión socioeconómica está caracterizada por vulnerabilidad laboral y por ende una inestabilidad de ingresos. En consecuencia, factores como la alimentación, la vivienda y la salud se ven influenciados por esta vulnerabilidad y todo ello en conjunto no logra garantizar una permanencia educativa, especialmente en aquellas familias que deciden radicar en el país. En la dimensión pedagógica se identifican deficiencias estructurales. El personal docente muestra vacíos en el abordaje de la diversidad cultural, el trauma asociado a la migración y la nivelación académica, lo que evidencia una falta de fortalecimiento institucional en estas áreas. Pese a iniciativas específicas, la capacitación en educación intercultural y atención psicoemocional no ha alcanzado una institucionalización a nivel nacional, esto limita significativamente la capacidad de respuesta del sistema educativo ante las necesidades particulares de esta población. En la dimensión psicosocial, los mecanismos de adaptación y pertenencia institucional se encuentran condicionados por elementos como la xenofobia en el ámbito escolar, la ausencia de estructuras de apoyo comunitario y el limitado acceso a acompañamiento psicológico especializado.

Por otra parte, los hallazgos de la investigación tienen limitaciones que conviene reconocer. La revisión se concentra en Guayas, Pichincha, Manabí y El Oro, por lo que sus conclusiones no necesariamente aplican a provincias con menor densidad migratoria. El período analizado (2018-2024) excluye estudios migratorios previos o posteriores que servirían

como punto de comparación. En este sentido también se abren varias líneas de investigaciones futuras, por ejemplo, sería pertinente hacer estudios de caso en zonas de baja densidad migratoria para ver si allí las barreras son otras. Asimismo, impulsar investigaciones participativas donde sean las familias, los estudiantes, la comunidad y los docentes quienes compartan su experiencia y paralelamente dar soluciones que vayan más allá del discurso. Otra sugerencia es combinar métodos cuantitativos y cualitativos a lo largo del tiempo para medir el impacto real de programas implementados.

3.5. Referencias

- ACNUR. (2019). *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2019*. <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>
- ACNUR. (2023). *Educación para personas refugiadas y migrantes en América Latina*. <https://www.acnur.org/educacion>
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Armijos, A. C., Maldonado-Matute, J. M., González-Calle, M. J., & Guerrero-Maxi, PÁG. F. (2022). Los motivos de la migración: Una breve revisión bibliográfica. *Universitas*, 37, 223-246. <https://doi.org/10.17163/uni.n37.2022.09>
- Baker, J., et al. (2021). *Impactos económicos de la migración venezolana*. Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023). *Migración venezolana en América Latina: impactos y respuestas*. BID.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. (2020). *Retos y oportunidades de la migración venezolana en Ecuador*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/453941593004490155/pdf/Retos-y-Oportunidades-de-la-Migracion-Venezolana-en-Ecuador.pdf>
- Barragán, X., & Martínez, R. (2022). Tecnologías en las políticas públicas sociales en América Latina. *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 2(15), 15-17. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n15.2022.266
- Bastidas, C. (2020). *Sistematización de estudios sobre la caracterización de la migración venezolana en Ecuador (Quito y Guayaquil)*. www.ifrro.org

- Berry, J. W. (2005). Acculturation: Living successfully in two cultures. *International Journal of Intercultural Relations*, 29(6), 697-712. <https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2005.07.013>
- Burbano, A., & Narváez, L. (2021). Inclusión educativa de migrantes: Un desafío multidimensional. *Revista Andina de Educación*, 4(2), 12-29. <https://doi.org/10.1016/j.andina.2021.02.003>
- Carranza, C., & López, L. (2022). Condiciones socioeconómicas de las familias migrantes venezolanas en Ecuador. *Revista de Economía Social*, 18(2), 45-67.
- Carvajal, S. C., López, K. L., & Tabares, Y. A. (2025). Inclusión educativa escolar en estudiantes migrantes de Latinoamérica: una revisión sistemática. *Ánfora*, 32(59), 267-294. <https://doi.org/10.30854/anf.v32.n59.2025.1145>
- Castañeda, R., & Morales, S. (2023). Perceptions of public policies on migration in Ecuador among migrant women. *Journal of Migration Studies*, 15(2), 112-130.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (2022). *Evaluación de programas de becas para estudiantes migrantes en México*. CIDE.
- CEPAL. (2022). *Migración venezolana y derechos sociales en América Latina*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones>
- Chr. Michelsen Institute. (2020). *Migración venezolana en Ecuador: Diagnóstico y recomendaciones*. www.cmi.no
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). (2023). *Redes territoriales de apoyo escolar para población migrante en Argentina*. CONICET.
- Cortés, A., et al. (2024a). Acompañamiento psicosocial en contextos educativos migratorios. *Revista de Psicología Educativa*, 12(1), 23-41.
- Davies, A., & Koyama, J. (2022). Resilience and social support among refugee youth. *Journal of Refugee Studies*, 35(2), 456-478.
- Defensoría del Pueblo del Ecuador. (2022). *Informe sobre acceso a educación de niños, niñas y adolescentes migrantes*. <https://www.dpe.gob.ec>

- Fischer, F., & Gottweis, H. (2012). *The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice*. Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822395362>
- FLACSO Ecuador. (2023). *Educación intercultural en contextos migratorios*. <https://www.flacso.edu.ec>
- Fontecha, E., Jaramillo, L., Carrion, M., & Vega Fajardo, J. (2024). Procesos de inclusión educativa a población migrante en Iberoamérica: Una revisión de la literatura. *Saber Ser - Revista de Estudios Cualitativos en Educación*, 1(2), 86-100. <https://doi.org/10.35997/saberser.v1i2.18>
- Fraser, B., & Miller, H. (2022). Interinstitutional coordination for migrant education: Challenges and opportunities. *International Journal of Educational Development*, 88, 102-115.
- García-Cano, M. (2022). Educación inclusiva y migración: Un análisis desde la sociología crítica. *International Journal of Educational Research*, 114, 102345. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2022.102345>
- González, M. (2023). Aculturación e identidad en jóvenes migrantes venezolanos en Ecuador. *Revista de Estudios Migratorios*, 7(2), 88-105.
- Guachamboza, L., et al. (2024). Redes de apoyo y adaptación escolar en adolescentes migrantes. *Ciencia y Sociedad*, 49(1), 56-72.
- Guarnizo, L. E. (2006). Migración, globalización y sociedad: Teorías y tendencias. *Revista Colombiana de Sociología*, 26(1), 205-228. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/8473>
- Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. En PÁG. Eliadis, M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance* (ppág. 31-50). McGill-Queen's University Press.
- Human Rights Watch. (2024). *Barreras educativas para migrantes venezolanos en Ecuador*. <https://www.hrw.org/es>

IECAH. (2024). *Mapeo de mecanismos de coordinación para la inclusión educativa de migrantes*.

Instituto de Investigación para el Desarrollo Social (IDES). (2023). *Estudio longitudinal sobre regularización migratoria y permanencia escolar*. IDES.

Instituto Internacional de Planificación de la Educación (IIPÉ-UNESCO). (2023). *Políticas de inclusión educativa para poblaciones móviles*. UNESCO.

Isea, J. (2023). La investigación para el desarrollo social. *METANOIA: REVISTA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN*, 10(1), 1-2. <https://doi.org/10.61154/metanoia.v10i1.3431>

Jeseff, A. (2024). Avances y desafíos en políticas públicas para la protección de la niñez y adolescencia, Ecuador. *Verdad y Derecho. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 3(especial 3 UNIANDES), 141-149. <https://doi.org/10.62574/g6mtd33>

Jiménez, R., & Castillo, L. (2024). Xenofobia y discriminación en escuelas ecuatorianas: impactos en estudiantes venezolanos. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 18(1), 99-118.

Langdon, H. W. (2020). Cómo lograr una colaboración óptima entre un intérprete y el logopeda o maestro de audición y lenguaje en la escuela. *Revista de Logopedia, Foniatría y Audiología*, 40(4), 187-193. <https://doi.org/10.1016/j.rlfa.2020.06.003>

Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. Yale University Press.

Mendenhall, M. (2021). Educación en emergencias: Trauma y resiliencia en contextos migratorios. *Journal on Education in Emergencies*, 7(1), 45-70. <https://doi.org/10.33682/jeie-2021-007>

Ministerio de Educación del Ecuador. (2020). *Informe de gestión de programas de nivelación académica*. MinEduc.

Ministerio de Educación del Ecuador. (2021). *Directrices para la flexibilización de requisitos documentales en matrícula de estudiantes migrantes*. MinEduc.

Ministerio de Educación del Ecuador. (2023). *Estadística educativa: Volumen 4*. <https://educacion.gob.ec>

Morales, D., & Rodríguez, C. (2022). *Migration in the Dominican Republic: Context, challenges and opportunities*. UNDP Policy Documents Series. www.undp.org/latin-america

Observatorio Regional de Políticas Migratorias. (2023). *Experiencias comparadas de inclusión educativa en Colombia, Perú y Brasil*. ORPM.

Observatorio Regional Educativo (OREALC). (2023). *Estrategias de asignación territorial de recursos educativos*. UNESCO.

Observatorio Sudamericano de Migraciones. (2023). *Procesos de inscripción escolar para niños y niñas venezolanos*. OSM.

OECD. (2021). *Applying evaluation criteria thoughtfully*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>

OIM. (2019). *Informe sobre flujos migratorios venezolanos en Sudamérica*. <https://www.iom.int/es>

OIT & UNICEF. (2023). *Trabajo infantil y migración en América Latina*. <https://www.unicef.org/lac/informes>

Ordóñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Páliz, M. (2024). *Vulnerabilidad económica de las familias migrantes venezolanas en Ecuador*. Instituto de Investigaciones Económicas.

Panizo, A. (2024). Migración y educación pública: Inclusión de estudiantes venezolanos en Ecuador. *Desde el Sur*, 16(3). <https://doi.org/10.21142/DES-1603-2024-0050>

PNUD Ecuador. (2023). *Impacto socioeconómico de la migración venezolana*. <https://www.undp.org/ecuador>

- Ramírez, J., & Acosta, A. (2023). Políticas migratorias y educación en Ecuador. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 53(1), 45-67. <https://doi.org/10.1016/j.rlee.2023.01.003>
- Ramírez, J., & Ospina, M. (2021). Marco normativo internacional y obligaciones estatales en educación de migrantes. *Anuario de Derechos Humanos*, 17, 134-156.
- Rojas, R. (2020). *Emigración venezolana ante la crisis humanitaria, política y social*.
- Save the Children. (2022). *Protección psicosocial para niños migrantes*. <https://www.savethechildren.org>
- Suárez-Orozco, C., et al. (2020). Educational trajectories of immigrant youth. *Harvard Educational Review*, 90(3), 345-376.
- Subirats, J., Knoepfel, PÁG. , Larrue, C., & Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- UNESCO. (2020). *Educación en movilidad: Marco de acción*. <https://unesdoc.unesco.org>
- UNESCO. (2022b). *Formación docente para la interculturalidad*. UNESCO.
- UNESCO. (s.f.). *La inclusión educativa de migrantes venezolanos en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú: Recomendaciones de políticas*.
- UNICEF. (2023a). *Acceso a educación de niños migrantes en Ecuador*. <https://www.unicef.org/ecuador>
- Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS). (2023). *Programas de formación docente en regiones fronterizas: enfoque intercultural*. UFRGS.
- Uribe, C., Merchan, J., Matamoros, M., Ojeda, A., & Balda, D. (2024). Docentes y estudiantes migrantes venezolanos: Experiencias de escolarización en Educación General Básica-Guayaquil, Ecuador. *Pucara*, 35(1), 59-68. <https://doi.org/10.18537/puc.35.01.06>
- Valdivieso, K., & Molina, J. (2023). Formación docente y adaptación escolar de estudiantes migrantes: un estudio longitudinal. *Educación y Sociedad*, 44(3), 1-22.

- Valente, X., & Altamar, L. (2024). Venezuela frente al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1: Fin de la pobreza, avances y desafíos. *Revista de Desarrollo Sostenible*, 11, 110-130. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14889915>
- Villarreal, J., & Araujo, K. (2024). Challenges in the integration of Venezuelan students into the middle level of general basic education in Ecuador. *Educational Policy Analysis Archives*, 32(45). <https://doi.org/10.1590/1980>
- White, J., Cordova, A., Mejía, R., & Clayton, J. A. (2025). Intersectionality and interseccionalidad---the best of both worlds. *The Lancet Regional Health - Americas*, 41. <https://doi.org/10.1016/j.lana.2024.100974>

CAPITULO IV.

La política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador: un análisis interseccional

Sara Dayana Guerra Aupaz

<https://orcid.org/0009-0003-8599-8980>

sara.guerra@upec.edu.ec

Yamá Taimal Alba Lucia

<https://orcid.org/0000-0002-7691-5325>

luciyama1516@gmail.com

Resumen

En 2018, Ecuador fortaleció su marco normativo contra la violencia de género mediante la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM) y el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres. Pese a estos instrumentos, el incremento persistente de las cifras de violencia sugiere fallas estructurales en la implementación de la política pública, originadas posiblemente por una visión limitada que no aborda la complejidad del fenómeno. El artículo analiza, la violencia contra las mujeres en el país a través de un análisis crítico de los documentos normativos citados. Los hallazgos revelan que el diseño de estas políticas prioriza casi exclusivamente la discriminación por género, tratando a las mujeres como un grupo homogéneo y estático. Esta simplificación obstaculiza la identificación precisa de causas y efectos diferenciales. Aunque la política pública incorpora múltiples enfoques teóricos destinados a abordar diversas dimensiones de la desigualdad, la investigación concluye que existe una carencia crítica de mecanismos concretos que permitan operacionalizar y articular efectivamente estos enfoques. En consecuencia, la falta de una visión integral y de herramientas de coordinación intersectorial limita la capacidad del Estado para responder a la naturaleza multidimensional de las violencias que enfrentan las mujeres en Ecuador, dejando un vacío sustancial entre la intención normativa y la realidad de su ejecución.

Palabras clave: Ecuador, interseccionalidad, mujeres, política pública, violencias.

Abstract

In 2018, Ecuador strengthened its regulatory framework against gender-based violence through the Comprehensive Organic Law for the Prevention and Eradication of Violence against Women (LOIPEVM) and the National Plan for the Eradication of Gender-Based Violence against Children, Adolescents and Women. Despite these instruments, the persistent increase in the numbers of violence suggests structural failures in the implementation of public policy, possibly caused by a limited vision that does not address the complexity of the phenomenon. The article analyzes violence against women in the country through a critical analysis of the aforementioned normative documents. The findings reveal that the design of these policies almost exclusively prioritizes gender discrimination, treating women as a homogeneous and static group^{ag}. This simplification hinders the precise identification of differential causes and effects. Although public policy incorporates multiple theoretical approaches aimed at addressing various dimensions of inequality, the research concludes that there is a critical lack of concrete mechanisms that allow these approaches to be operationalized and effectively articulated. Consequently, the lack of a comprehensive vision and intersectoral coordination tools limits the State's capacity to respond to the multidimensional nature of the violence faced by women in Ecuador, leaving a substantial gap between the normative intention and the reality of its implementation.

Keywords: Ecuador, intersectionality, public policy, violence, women.

4.1. Introducción

4.1.1. *Planteamiento del problema y relevancia del estudio*

La lucha política de las mujeres ha visibilizado y posicionado la violencia de género en las agendas públicas de los países latinoamericanos. Desde mediados de la década de los ochenta las mujeres impulsaron reformas políticas y la aprobación de leyes para prevenir las violencias perpetradas contra ellas. En Ecuador con la aprobación de la Constitución del 2008 se reconocen plenos derechos a las mujeres. Posteriormente en el 2014 surge el Código Orgánico Integral Penal, en el que se tipificó al feminicidio como delito diferente del asesinato. En el 2018 en el marco de los acuerdos internacionales sobre el compromiso de eliminar las violencias contra las mujeres y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, Ecuador adopta una serie de normas y planes dirigidos a combatir la violencia contra las mujeres. Entre estos: el Decreto 371 mediante el cual se declara adoptar la Agenda 2030 para el Desarrollo como política pública, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres 2007- 2017. A partir del 2021 se activa el Sistema Nacional de Erradicación de la Violencia de Género (Mendieta, 2022; Vásquez, 2022; Villegas, 2021).

Si bien el Estado ecuatoriano ha promovido una normativa importante, dirigida a proteger a las mujeres de manera integral, los casos de violencia extrema contra las mujeres persisten y tienden a profundizarse. Desde el 2014 en adelante las cifras registradas de feminicidios se han incrementado. Esto sin contar que el 94.3% de las mujeres violentadas no denuncian estos actos (MEGEGI Ecuador, 2023). Según datos de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador (CNME), a partir del 2020 esta situación se profundizó debido al aislamiento necesario durante la pandemia. Esta situación es contraria a los compromisos internacionales de los cuales hace parte Ecuador. Entre otros aspectos, evidencia un nulo cumplimiento de la meta 5.1 y 5.2 del Objetivo 5 de los ODS. Según Villegas (2021) en la comparación de las cifras presentadas en la encuesta del INEC del 2011 con respecto a las cifras del 2019, se evidencia un incremento de los casos de violencia contra las mujeres en un 4.3% a nivel nacional. Además, se resalta que, las más afectadas son las mujeres afrodescendientes e indígenas. De hecho, en el 2019, según la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia contra las Mujeres en Ecuador, 5.785.295 millones de mujeres fueron víctimas de violencia, siendo las más afectadas las mujeres afroecuatorianas.

Cabe aclarar que al revisar los datos se evidencia una debilidad en los sistemas de datos que se dispone sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres, lo que incide en la forma de atender el problema. En efecto, la existencia de datos confiables y precisos es importante, no permiten conocer el comportamiento y complejidad del problema en el tiempo. Al respecto y en diálogo con los planteamientos de estudiosos sobre violencia de género en América Latina (Alayza, 2021; Ibarra et al., 2024; Jiménez, 2022; Villegas, 2021), abordar el problema de forma integral es crucial considerar la perspectiva interseccional en la política pública.

Teniendo en cuenta esto, el presente artículo analiza la forma como se ha construido y regulado el problema de la violencia contra las mujeres en Ecuador. El estudio se hace desde una perspectiva interseccional en tanto se parte de que el enfoque poblacional de las políticas públicas puede incidir en la forma en cómo está construido el problema social, lo que puede obstaculizar la identificación de los sectores de mujeres más vulnerables y la articulación de las diversas acciones, programas y planes para hacerle frente al problema.

4.2. Marco teórico analítico

Este estudio indaga en ¿cómo se ha construido y regulado el problema de la violencia contra las mujeres en Ecuador? Esto implica la articulación de dos campos teórico- analíticos: el campo de las políticas públicas (Aguilar, 2010; Dunlop, 2017; McConnell, 2015; Peters, 2005; Roth, 2010) y, el campo de las violencias contras las mujeres entendidas como manifestaciones de la persistencia e intersección de las desigualdades sociales en la vida de las mujeres (Collins, 2015; Crenshaw, 2012). En este sentido, el estudio dialoga con dos corpus de literatura relacionados, por un lado, con la situación de las violencias contra las mujeres y las políticas públicas dirigidas a contrarrestarlas, y por otro, con los desafíos que implica incorporar la perspectiva interseccional en estas políticas públicas.

4.2.1. Las políticas públicas y el problema de la violencia contra las mujeres

Las políticas públicas nacen en Norte América en el siglo XX, con tres conceptos diferenciadores, *polity* que se refiere a toda la esfera política, *politics* hace alusión a todas las actividades políticas, y finalmente *policy* que son los resultados de las actividades políticas (*politics*). De ahí que al usar el termino de *policy* con el concepto de *public*, nace la *policy public* (política pública), interpretada como la ejecución, programación y evaluación del accionar público. Sin embargo, dicha diferenciación terminológica no se la puede ejecutar en

español, y se conceptualiza a la política pública como la acción gubernamental puesta en marcha por las autoridades (Roth, 2010). En este sentido, el estudio de las políticas públicas es un campo relativamente nuevo en América Latina, surge en los años sesenta tras cambios políticos y económicos. Con el tiempo el concepto de políticas públicas ha ido evolucionando, sin deslindarse del paradigma principal donde la acción gubernamental es el resultado de la interacción entre los actores políticos, el régimen político y la sociedad civil (Valencia et al., 2008).

Aunque el concepto de políticas públicas abarca la relación entre los actores, el accionar y la sociedad, en América Latina se evidencia un rol determinante de la política en la formulación de políticas públicas. Se plantea que las políticas públicas se condicionan a los compromisos, agendas y presupuestos asumidos por los gobiernos de turno (Lanzaro et al., 2006). Así mismo, se considera que la relación entre las consideraciones técnicas y políticas es uno de los principales problemas tanto para el diseño como para la ejecución de las políticas públicas. Consecuentemente se usa un enfoque racional que abre la puerta a un análisis de aprendizaje colectivo para resolver problemas públicos desde lo técnico, pero en comunicación con la ciudadanía (Aguilar, 2010).

A la vez, se plantea que al no considerar la amplitud del problema social desde una visión integral se limita la efectividad de las políticas, lo que deviene en fallas. No obstante, las fallas pueden atribuirse a diversos factores. Al respecto, se ha identificado tres tipos de fallas: problemas en el diseño o implementación, ineficacia de los instrumentos utilizados y fallas políticas que desvían el enfoque hacia intereses específicos (McConnell, 2015). A la vez, hay que reconocer que dichas fallas pueden ocasionarse por una desconexión entre el problema y los instrumentos utilizados en el accionar político para responder al problema. De ahí la necesidad de que la toma de decisiones aborde al problema adecuadamente, a fin de tener efectividad en la solución (Peters, 2005). Sin embargo, la existencia de fallas no es algo totalmente negativo, pues también producen un aprendizaje tendiente a mejoras en la política pública (Dunlop, 2017).

Uno de los desafíos a los que se enfrentan las políticas públicas al momento de combatir la violencia contra las mujeres, es la neutralidad con la que se la concibe. Es decir, que no se considera las particularidades, ni las dinámicas de poder que existen en la violencia, lo que ya supone limitaciones y deficiencias (Sagot, 2008). Por lo que se ha planteado que se deben identificar los puntos clave donde se manifiesta o nace el problema desde la

coordinación entre diferentes sectores y con otras políticas. Por ejemplo, el sistema de salud es el primer punto de contacto con las víctimas, lo que permite la recopilación de información alrededor de las causas de la violencia y la articulación institucional respectiva para responder al problema. No obstante, en la práctica se carece de compromiso y coordinación interinstitucional, limitando el diseño e implementación de políticas públicas efectivas (Idme et al., 2021).

En general América Latina y el Caribe ha avanzado en la creación de políticas y leyes enfocadas a combatir la violencia contra las mujeres, en gran parte por el accionar de los movimientos feministas quienes posicionaron a la violencia contra las mujeres en las agendas gubernamentales (Benavides & Valdés, 2014). Fue así como para el año 2018 el 40% de países de la región ya tenían tipificado distintos tipos de violencia. Por ejemplo, en Perú se expidió la ley N° 30364, se formuló la Política Nacional de Igualdad de Género, el Plan Estratégico Multisectorial de Igualdad de Género, entre otras medidas que buscan evitar y condenar actos de violencia contra las mujeres; en Colombia la Ley N° 248 y la Ley N° 1257; y en México la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencias (Calsin et al., 2022).

En Ecuador, la lucha de las mujeres por visibilizar el problema de la violencia recae en uno de los logros más importantes como es la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia Contra la Mujeres (LOIPEVM) y el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres. Esta normativa busca la transformación de patrones socio – culturales, el acceso a la justicia, la participación ciudadana y la preparación institucional hacia la desnaturalización y erradicación de la violencia (Vásquez, 2022). Sin embargo, las cifras de violencia física, sexual y psicológica continúan en aumento, manifestándose la necesidad de combatir la violencia contra las mujeres como un problema de desigualdad estructural de dominación y sumisión histórica (Villegas, 2021). Se trata de un problema que no solo se refleja en las estadísticas sino también en la revictimización que sufren las mujeres. En algunos estudios se encuentra que las instituciones gubernamentales someten a los grupos sociales a una estructura asimétrica, reglas institucionales, procesos burocráticos y actitudes patriarcales de sus funcionarios (Illicachi, 2018).

En consecuencia, muchas víctimas de violencia no denuncian a su agresor, lo que impide el acceso de las mujeres a la justicia. A esto se suma la falta de un registro de datos centralizado que limita la asignación adecuada de recursos para la respectiva atención. De

hecho, en algunos estudios se demuestran que en los últimos años el presupuesto disminuyó a pesar del incremento de víctimas. Por ejemplo, en el año 2016 se asignó un presupuesto de 520 millones para atender a 45.254 mujeres, mientras que en 2020 con apenas 3.3 millones se atendieron a 75.464 mujeres (Mendieta, 2022). En suma, a pesar de los esfuerzos legislativos del Estado ecuatoriano para prevenir y erradicar el problema, no hay conexión entre el acceso a la justicia y la protección, lo que evidencia la necesidad de una cooperación multidisciplinaria entre Estado, actores sociales, entre otros organismos nacionales e internacionales (Vera, 2020).

4.2.2. El abordaje interseccional de la violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres es un tema que se ha abordado en múltiples estudios e informes de organizaciones nacionales e internacionales. El abordaje de este problema social ha evolucionado en las últimas décadas gracias a los aportes de los feminismos. De ser considerado como problema privado ha pasado a entenderse como un problema público cuya manifestación deviene de la persistencia y profundización de las desigualdades de género (Puleo, 2005). El género se concibe como un complejo sistema de relaciones, acciones, representaciones, normas y valores que se dan en torno a la diferencia entre personas y que generan una forma primaria de relaciones de poder (Scott, 1990). Desde esta perspectiva, la violencia contra las mujeres se entiende como el resultado de procesos de socialización caracterizados por la persistencia de la división sexual del trabajo y la reproducción de patrones socioculturales de segregación, discriminación y exclusión. Lo que deriva en que las mujeres históricamente acumulen desventajas (Carrasco, 2005; Federici, 2016).

Particularmente los marcos teóricos que surgen desde el feminismo negro y feminismos del tercer mundo (Collins & Thought, 1990; Mohanty, 2004) han posicionado la perspectiva interseccional para entender las desigualdades sociales y por lo tanto las violencias que enfrentan las mujeres. Las desigualdades interseccionales son entendidas como construcciones sociales, que se dan a partir del cruce de distintas situaciones de inequidad social derivadas de las dimensiones de raza, género, clase, nacionalidad, sexualidad, discapacidad, edad, entre otras (Collins, 2015). Al respecto, Crenshaw (2012) en uno de sus estudios señala:

La agresión contra las mujeres que llegan a las casas de acogida es solo la manifestación más inmediata de la subordinación en la que viven. Muchas son pobres,

desempleadas o tienen trabajos precarios. Por lo tanto, las casas de acogida no solo tendrían que abordar la violencia infringida por un maltratador, sino también las otras formas de dominación que aparecen como capas múltiples y que convergen en la vida de las mujeres, dificultando que puedan crear alternativas a las relaciones abusivas por las cuales llegaron a las casas de acogida (pág. 91).

Si bien el abordaje de la perspectiva interseccional es reciente en América Latina, varios autores rescatan su potencial planteando la necesidad de su transversalización en las políticas públicas de igualdad de género (Hankivsky et al., 2014; Hankivsky & Cormier, 2011; Jiménez, 2022). De hecho, la normativa internacional ha considerado la perspectiva interseccional en los mandatos dirigidos a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas. Tal es el caso de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros.

Sin embargo, los desarrollos legislativos y en materia de políticas públicas para abordar las desigualdades contra las mujeres continúan siendo limitados. Por un lado, la tecnicidad característica de las políticas públicas impide ver la complejidad del problema social (Jiménez 2022; Martínez & Ormazabal, 2022) y por otro, el enfoque poblacional de las políticas públicas homogeniza a los grupos e invisibiliza la diversidad social y cultural existente (Ibarra et al., 2024). Muchas veces, las políticas públicas reducen a las personas y grupos a una sola identidad misma que aparte de considerarse como estática, está marcada por unos cuantos atributos que la definen de manera metonímica (Barreré, 2010; Esguerra & Bello, 2014).

En contraste, la perspectiva interseccional permite acceder a colectivos y problemáticas situadas en los cruces de las desigualdades incidiendo en la eficiencia de las políticas de igualdad. Desde esta perspectiva las desigualdades de género no pueden ser entendidas, ni atendidas contemplando una sola dimensión, pues con esto se estaría ignorando la complejidad de la realidad de los grupos y la discriminación que éstos enfrentan (Alayza, 2021). De hecho, varios estudios ilustran cómo las políticas públicas en general pueden generar situaciones de mayor desigualdad, omisión de violencias o mayor vulnerabilidad de las personas ya de por sí vulnerables (López & Platero, 2019).

De ahí, la urgencia de reconocer la confluencia de múltiples ejes de desigualdad que se interceptan con el género, como la raza, la etnia, la edad, la posición socioeconómica, la situación de migrante, discapacidad, entre otras. Así como también, pensar en estrategias y herramientas dirigidas a aterrizar la perspectiva interseccional en la acción pública y específicamente en las políticas públicas. Hankivsky y colegas, por ejemplo, presentan un Marco de Análisis de Políticas Basado en la Interseccionalidad (IBPA), mediante el cual logran capturar las diferentes dimensiones de los contextos de las políticas y, responder a esas ubicaciones sociales (dimensiones y estructuras de poder) que interactúan e influyen en la vida de las personas (Hankivsky et al., 2014).

4.3. Metodología

El estudio adopta un enfoque cualitativo de tipo exploratorio y descriptivo enfocado a examinar y analizar cómo se ha construido y regulado el problema de la violencia contra las mujeres en Ecuador, pues se considera que esto influye en la creación, legitimización e implementación de respuestas institucionales a la problemática. A partir de la revisión documental del Plan para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2022–2025 y la Ley Orgánica Integral (2018) se examinó y analizó los siguientes aspectos: definiciones sobre la violencia contra las mujeres, los enfoques desde los cuales se posicionan, los instrumentos de la política pública y la consideración de aspectos socioculturales. La selección de los documentos se hizo por la necesidad metodológica de contar con un discurso oficial expresado en la normatividad y que da cuenta de lo que el gobierno está haciendo para prevenir y contrarrestar el problema. Es importante señalar que el corpus principal de la presente investigación son los documentos antes mencionados, pero adicionalmente se incorporan otras normativas nacionales e internacionales complementarias. Documentos como la Constitución de la República del Ecuador, la Convención de Belém do Pará, la CEDAW y demás documentación conexas, inciden directamente en la estructuración, implementación y evaluación de la política pública que se analiza.

Metodológicamente se hace uso del Análisis Crítico del Discurso (ACD) plasmado en los documentos, el cual está centrado en la propuesta de Frank Fisher quien manifiesta que las políticas públicas deben verse como un marco discursivo, es decir, prácticas discursivas cargadas de significados, valores y representaciones (Fisher, 2003), mismas que, en este caso, se plantearían en torno a las mujeres, la violencia y la acción del gobierno. Al respecto, es importante mencionar que las estrategias gubernamentales trascienden lo técnico

constituyendo relatos que defienden quien es reconocido como afectado, como se define el problema y cuál debe ser el rol del gobierno.

Paralelamente, la interseccionalidad como estrategia analítica permite hacer una lectura particular del discurso entorno a la violencia contra las mujeres y las estrategias para contrarrestarla. Permite examinar: el enfoque desde el cual se está definiendo la violencia contra las mujeres, las dimensiones de inequidad social que abarca esta definición y cómo convergen estas dimensiones en la política. Así como también, la existencia de alguna categoría de desigualdad que se priorice en los documentos, la alusión a grupos más vulnerables como niñas, indígenas, afrodescendientes, migrantes, mujeres en situación de discapacidad, o si se plantea avanzar en la producción de datos desagregados con base en dos o más ejes de desigualdad. Al final, todo esto es clave para determinar si la política pública está abordando o no la complejidad de la problemática social.

4.4. Resultados y discusión

4.4.1. Lógicas y racionalidades que orientan el diseño e implementación de la política pública para prevenir la violencia contra las mujeres en Ecuador

El proceso de una política pública contempla diversas etapas que para fines analíticos se pueden separar, pero que en lo práctico dicha separación no necesariamente es evidente. Una de las etapas es definir el problema social, para lo cual se elige un plan de acción (Aguilar, 2000). En este estudio no se indaga en este proceso, sino en cómo aparece ya definido el problema social en los documentos revisados. Desde una perspectiva interseccional se examina ¿cómo se ha construido y regulado el problema de la violencia contra las mujeres? Específicamente se indaga en cómo las lógicas y racionalidades que orientan los planes, programas, proyectos y acciones dirigidos a contrarrestar el problema de la violencia contra las mujeres en Ecuador, estaría afectando, de alguna manera, el proceso y el cumplimiento de los objetivos propuestos. En este sentido, a partir del análisis crítico del discurso contenido en los documentos revisados se analiza: i) definiciones sobre la violencia contra las mujeres, ii) enfoques desde los cuales se posicionan, iii) los instrumentos de la política pública para hacer realidad los objetivos propuestos y, vi) la consideración de las particularidades socioculturales.

4.4.2. Definiciones y conceptualizaciones sobre la violencia contra las mujeres

Al revisar las definiciones sobre violencia contra las mujeres en la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM) se encuentra que esta normativa parte considerando “la existencia de relaciones de poder entre hombre y mujeres, en las que la supremacía de lo masculino desvaloriza lo femenino y establece formas de control expresadas en diferentes tipos de violencia” (LOIPEVM, 2018, pág. 2). Cabe mencionar que en los antecedentes de esta ley se hace alusión al tránsito que da la definición sobre violencia contra las mujeres. Este parte de reconocer la violencia intrafamiliar como un problema público, a consolidar una institucionalidad pública que logra visibilizar las desigualdades estructurales de género. En consecuencia, en la Constitución Política de Ecuador de 1998 se logra incorporar disposiciones para la promoción y fortalecimiento de la igualdad de género. Hasta ahí se puede identificar que prevalece la dimensión de género por encima de otras categorías estructurales e históricas que también intervienen en la configuración de la violencia contra las mujeres.

En algunos apartes de la LOIPEVM se contempla una definición sobre la violencia contra las mujeres abordada desde un enfoque interseccional, aspecto que se desarrollará en el ítem siguiente. Sin embargo, este enfoque interseccional no se contempla en las definiciones sobre violencia contra las mujeres, tal como se puede notar se centra únicamente en la categoría del género planteada desde una posición binaria. En la Ley Orgánica se plantean la siguiente definición de violencia:

- Art. 4.- Definiciones. - Para efectos de aplicación de la presente Ley, a continuación, se definen los siguientes términos: 1. Violencia de género contra las mujeres. Cualquier acción o conducta basada en su género que cause o no muerte, daño y/o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, gineco-obstétrico a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado (LOIPEVM, 2018, pág. 18-19).

Si se piensa en la violencia económica considerando las desigualdades estructurales como causantes de esta, la superación requeriría de acciones dirigidas a reconocer el trabajo de las mujeres dentro de la estructura económica, pero también acciones que busquen cambiar el orden de estatus, sobre todo si se cuenta con la existencia de mujeres indígenas o afrodescendientes. Desde esta perspectiva, la categoría del género combina varias dimensiones que tendría que ser tratadas de forma paralela al abordar las violencias contra las

mujeres racializadas (Alayza, 2021). En general las definiciones sobre violencia contra las mujeres planteadas en la Ley Orgánica se centran en las brechas de género, dejando por fuera las categorías de etnia y estatus económico que también caracterizan a las mujeres. En las definiciones se da a entender que las mujeres configuran un grupo homogéneo con lo que se generaliza las experiencias e intereses de los subgrupos de mujeres (Barreré, 2010).

Por otro lado, en el Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PNPEVM) periodo 2019-2025 se plantea un marco conceptual sobre la violencia de género contra las mujeres en función de la legislación nacional e internacional. De este modo, se recoge la definición que hace la Convención de Belém do Pará y la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres mencionando que: la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y las libertades de la mujer, limitando total o parcialmente el ejercicio de estos. Se define como cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, gineco-obstétrico a las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado (PNPEVM, pág. 17-21). Con esto, se menciona que:

(...) la violencia es el efecto de las acciones, omisiones y prácticas sociales, políticas, económicas, culturales o simbólicas que determinan la imposición de la voluntad de una persona o grupo por sobre la de otro, desde una relación de dominación o subordinación (Asamblea Nacional, 2018, Art. 5, Núm.8 citado en PNPEVM, pág. 17).

A partir de esto se define varias nociones como: víctimas de violencia, perpetrador de la violencia, tipos de violencia, esferas, ámbitos y contextos donde se desarrolla la violencia contra las mujeres. Se concibe a las mujeres víctimas de violencia como sujetos de derechos que necesitan protección, atención, y reparación desde las políticas públicas y el sistema de justicia. El concepto de agresor hace referencia a aquella persona que comete actos violentos contra las mujeres por medio de la reproducción de patrones culturales que naturalizan la violencia. Así mismo, se identifican varias formas de violencia como la sexual, física, patrimonial, psicológica y simbólica ejercidas en múltiples ámbitos, tales como el hogar, el trabajo, escuelas, medios de comunicación y espacios digitales (PNPEVM, 2019-2025, pág. 17-21).

Cabe mencionar que la definición de violencia contra las mujeres estipulada en el Plan

está alineada con la meta 5.2 del objetivo de desarrollo sostenible 5, donde se busca eliminar cualquier forma de violencia contra las mujeres en los ámbitos públicos y privados, por lo que la respuesta de los Estados debe estar orientadas a alcanzar dicha meta (Calsin et al., 2022). En términos generales, se evidencia que las políticas públicas en relación con la violencia a las mujeres van orientadas a los reclamos históricos, contra las violencias, las desigualdades y las exclusiones de género (Iturbide, 2022).

Tal como se puede evidenciar prevalece una definición sobre la violencia contra las mujeres centrada en un solo tipo de discriminación que es la de género. Si bien se menciona a los derechos culturales se termina considerando a las mujeres como un grupo homogéneo y estático. Esto, puede generar fallas en la identificación tanto de las causas como los efectos diferenciales generados a partir de los estereotipos, exclusiones y discriminaciones que viven los diferentes grupos de mujeres. Lo deriva en que no se estaría garantizando una atención oportuna y adecuada (Jiménez, 2022). Lo mismo ocurre con el énfasis en los derechos humanos universales, lo que es fundamental y necesario pero que, al tratarse de un país intercultural y plurinacional, se tendría que complementar con el reconocimiento de los derechos colectivos. Las mujeres indígenas víctimas de violencia de género necesitan medidas específicas que garantice tanto sus derechos individuales como colectivos.

En suma, al igual que la Ley Orgánica, la definición que se maneja generaliza la violencia que viven las mujeres ecuatorianas desconociendo las particularidades propias de la diversidad existente. Al respecto, desde la perspectiva interseccional, para que las políticas públicas sean efectivas, se recomienda la inclusión activa de todos los grupos vulnerables (Figuroa & Franco, 2019). No obstante, esto implica varias dificultades, entre estas, la selección y determinación de dimensiones de desigualdad social que pueden estar involucradas en los casos de violencia. De hecho, dentro del diseño de las políticas públicas, en función a la relación de subordinación, independencia o intersección de dimensiones de desigualdad y los efectos que va a tener hacia los grupos que se va a dirigir la política sigue siendo un desafío (Jiménez, 2022).

4.4.3. Enfoques desde los cuales se define la violencia contra las mujeres

El enfoque desde el cual se diseñan e implementan las políticas públicas, es el punto de partida desde el cual se define las estrategias y mecanismos para abordar los problemas sociales y a quiénes se prioriza. Al respecto, la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar

la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM) y el Plan Nacional hacen alusión a una serie de enfoques que de alguna manera se han planteado en la normativa internacional a la cual se ha acogido el Estado ecuatoriano. Sin embargo, estos enfoques aparecen en los documentos revisados a modo de declaraciones formales y separadas, como si se tratara de aplicar un enfoque para cada grupo poblacional. En la Tabla 1, se mencionan los diferentes enfoques desde los cuales se está posicionando la política pública, planteados en los documentos revisados.

Tabla 13

Enfoques para la aplicación de la política pública contemplados en la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Plan Nacional

Enfoques	Descripción
Enfoque de derechos humanos	Determina como objetivo y resultado, el reconocimiento, respeto y la realización plena de los derechos humanos incluidos el derecho a la integridad y a una vida libre de violencia.
Enfoque de género	Permite comprender la construcción social y cultural de roles entre hombres y mujeres, que históricamente han sido fuente de inequidad, violencia y vulneración de derechos.
Enfoque de interculturalidad	Reconoce la existencia de las distintas comunidades, pueblos y nacionalidades que integran el Estado, respetando todas aquellas expresiones socio culturales.
Enfoque intergeneracional	Reconoce la existencia de necesidades y derechos específicos en cada etapa de la vida y, establece la prioridad de tratar las vulnerabilidades en dichas etapas
Enfoque de integralidad	Considera que la violencia contra las mujeres es estructural y multicausal y está presente en todos los ámbitos de la vida, por lo tanto, las intervenciones deben realizarse en todos los espacios en las que las mujeres se desarrollan.
Enfoque de interseccionalidad	Identifica y valora las condiciones sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas, étnicas, geográficas, físicas y otras que son parte simultánea de la identidad individual y comunitaria de las mujeres y adecúa a estas realidades políticas públicas destinadas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la atención, protección y restitución de derechos.

Nota: Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018).

Tanto el PNPEVCM periodo 2019 – 2025 como la Ley Orgánica enfatizan en los enfoques de género y de derechos humanos. En la revisión del Plan Nacional no se evidencio que existan estrategias de articulación del enfoque de género con los otros enfoques. En efecto, el enfoque de género por sí solo, si bien permite comprender la desigualdad entre hombres y mujeres deja de lado otras dimensiones que complejizan la violencia que enfrentan las mujeres. La centralidad en el enfoque de género conlleva a simplificar la problemática sobre la violencia contra las mujeres, pues hace énfasis únicamente en un tipo de discriminación sin mirar otras formas de opresión e identidades colectivas relevantes propias de la sociedad ecuatoriana, como la etnicidad, la clase, la edad y la territorialidad. Específicamente Jiménez (2022) menciona:

La priorización del género puede suponer una simplificación de las complejas intersecciones entre desigualdades y la especialización de las categorías de “género” y “mujeres”, lo que puede derivar en una atención no adecuada de las experiencias de grupos situados en las intersecciones de las desigualdades e, incluso, en la reproducción o producción de nuevas desigualdades respecto a grupos de mujeres multimarginalizados (pág.5).

Desde el enfoque de derechos las víctimas tienen que ser identificadas como titulares de derechos y como tal fomentar la reparación completa de estos desde el fortalecimiento de políticas públicas. Dentro de estos derechos se incluye el derecho a la integridad y a una vida libre de violencia, esto en consonancia con los mandatos internacionales de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará. Sin embargo, si bien el enfoque de derechos es primordial, habría que tener presente sus limitaciones al momento de entender las violencias contra las mujeres desde una perspectiva interseccional.

El enfoque de los derechos, no logran capturar las desigualdades reales entre las personas y grupos, es decir, en términos de Amartya Sen, las “capacidades y habilidades” reales de las que gozan las personas para hacer efectivos esos derechos. Según este autor, las características personales y sociales de las personas pueden variar ampliamente, dependiendo de sus condiciones sociales, económicas y culturales propias de su contexto de socialización. Lo que, a su vez, incide en las libertades de las personas para transformar esos derechos en realizaciones concretas (Sen, 2004).

A su vez, la interpretación de estos derechos y los modelos de políticas públicas en los que se basan algunos países puede ser otra limitante. Por ejemplo, los modelos europeos de políticas públicas reconocen la existencia de las diversas dimensiones de desigualdad (raza, genero, etc.) que desencadenan en violencias contra las mujeres, pero lo hacen de forma aislada ignorando su interrelación, lo cual provoca una visión fragmentada de los derechos (Cruells, 2015). En el caso de Ecuador, en los documentos revisados se encuentra varios enfoques que orientan la implementación de la política pública desde los cuales se abordaría distintas dimensiones de desigualdad desencadenantes de las violencias contra las mujeres, pero el Plan Nacional no contempla mecanismos que operacionalicen la articulación de estos enfoques.

4.5. Instrumentos de política pública para los objetivos propuestos

Los instrumentos y sus respectivas dimensiones (sustantivos y procedimentales) tienen que ver con los recursos que son desplegados por los gobiernos en torno a dar cumplimiento a los objetivos de la política pública. En este punto, con base a los documentos revisados, el análisis de los instrumentos de la política pública se hace considerando la tipología sobre las capacidades del Estado desde: nodalidad, autoridad, tesoro y organización- NATO (Howlett, 2019).

Tabla 14

Recursos para el cumplimiento de los objetivos de la Política Pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador

Información	Autoridad	Tesoro	Organización
Encuestas nacionales sobre violencia de género (INEC)	Constitución del Ecuador (2008)	Presupuesto asignado al Plan Nacional 2019-2025	Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG)
Sistema Integrado de Estadísticas de Violencia de Género	Ley Orgánica Integral para Prevenir la Violencia contra las Mujeres	Fondos para casas de acogida y refugios	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
Boletines anuales de seguimiento al Plan Nacional	Código Orgánico Integral Penal (COIP)	Subsidios para mujeres víctimas de violencia	Unidades Judiciales Especializadas en Violencia de Género

Observatorios de violencia contra las mujeres	Convenciones Internacionales (CEDAW, Belém do Pará)	Programas de capacitación laboral para mujeres	Comités locales de protección integral
Campañas de sensibilización ("Ecuador libre de violencia")	Decretos ejecutivos de implementación del Plan	Becas educativas para hijas de víctimas	Defensoría Pública Especializada
Investigaciones cualitativas sobre feminicidios	Acuerdos ministeriales sectoriales	Fondos de cooperación internacional (ONU Mujeres) Créditos preferenciales	Fiscalía General del Estado (Unidades de Violencia) Red de Centros de Atención Integral (CAI) Mesa Interinstitucional de Seguimiento al Plan Gabinetes de Mujeres y Género a nivel local

Nota. Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018) y el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género (2019-2025). La clasificación sigue la taxonomía NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro, Organización).

4.5.1. Nodalidad

En la Ley Orgánica se hace alusión a un registro único georreferenciado de violencia contra las mujeres que consignará datos cuantitativos y cualitativos de las víctimas relacionados con: el sexo, edad, auto identificación étnica, condición sexo-genérica, nivel de instrucción, condición migratoria, estado civil, agresor, tipo de violencia, existencia de denuncias anteriores, sentencia y otros datos adicionales que respondan a los estándares internacionales de derechos humanos (LOIPEVM, 2018, pág. 4-12). La consolidación y actualización de esta información será responsabilidad del ente rector del Sistema en coordinación con el ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público y el Consejo de la Judicatura. Por su parte los organismos que integran el Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en el ámbito nacional y local proporcionarán la información. A su vez, se menciona la existencia de un Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres, encargado de la producción, sistematización y

análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre violencia contra las mujeres, que surja tanto del Registro Único de Violencia contra las Mujeres como de otras fuentes de información públicas o privadas (LOIPEVM, 2018, pág. 22).

En cambio, en el PNPEVCM periodo 2019-2025 se menciona que los instrumentos de información utilizados por las autoridades de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ecuador se dividen en tres: 1) registros administrativos de instituciones, 2) Encuestas nacionales, 3) cifras y datos provenientes de censos (PNPEVM, 2019-2025). Si bien en este Plan Nacional se plantea como meta la creación del registro único de violencia contra las mujeres (RUV) y el observatorio, la realidad es que hasta el momento no se cuenta con estos instrumentos. En consecuencia, la información proporcionada no es precisa y confiable, la indagación que se ha hecho sobre los datos evidencia diferencias de acuerdo con las fuentes que los proporcionan (Mendieta Lucas, 2022). Por ejemplo, “en el caso de los feminicidios ocurridos en 2016, las cifras emitidas por la Fiscalía corresponden a 65 casos, pero estos datos se duplican respecto a la información proporcionada por el Observatorio de Derechos Humanos con 169 casos” (pág. 24). Así mismo, se plantea que los datos proporcionados por el INEC (2019) no permiten conocer el comportamiento del problema en el tiempo.

En suma, la producción de la información está lejos de garantizar un análisis interseccional de las violencias contra las mujeres. Pues para esto no solo se tendría que producir datos relacionados con el género, sino también con la identificación étnica, sexual, la situación de discapacidad, edad, clase, entre otras categorías. Luego en caso de que hubiera estos datos, no bastaría con un análisis sumatorio y separado por cada categoría, sino también examinar cómo estas categorías interactúan. De ahí la necesidad de involucrar a la diversidad de mujeres en el proceso de creación y análisis de datos. Tal como se ha descrito anteriormente, las fuentes y la información que contempla el Plan Nacional no está considerando las voces de las personas afectadas.

4.5.2. Autoridad

Entre los principales instrumentos de autoridad en los que se basa el Plan Nacional, se encuentran: la Constitución de la república del Ecuador del 2008, donde se reconoce los derechos de las mujeres, la igualdad de género y la lucha contra toda forma de discriminación y violencia y; la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Cabe

mencionar que esta normativa se basa en instrumentos internacionales resultado de la lucha del movimiento feminista y acuerdos transnacionales. De ahí que los contenidos de los documentos revisados en este trabajo se sustenten en Declaraciones internacionales que fueron ratificadas en la década de los noventa por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Entre estas: la Convención de Belém Do Pará y La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Los Estados parte de estas convenciones quedaron obligados a crear marcos jurídicos, políticas públicas y programas para hacer frente a todas las formas de violencia de género y proteger los derechos de las mujeres. Para esto tendrían que adecuar sus estructuras orgánicas, procesos y procedimientos y establecer mecanismos de articulación interinstitucional dirigida a prevenir, investigar y castigar los actos de violencia contra las mujeres. Ecuador después de ratificar estas Declaraciones internacionales, estableció su compromiso con el inmediato cumplimiento y aplicación, aspecto que se encuentra incorporado en el Art.426 de la Constitución Política del 2008.

Así mismo, en el PNPEVCM periodo 2019 – 2025 se hace alusión a normativas sectoriales con enfoque de género que transversalizan a todos los sectores de la política pública. Por ejemplo, en cuanto a educación, la Ley Orgánica de Educación Intercultural actual plantea incorporar contenidos sobre igualdad y prevención de violencia en todos los niveles educativos. El sector salud cuenta con la Ley Orgánica de Salud que garantiza atención prioritaria a víctimas de violencia de género. En el ámbito laboral, el Código del Trabajo prohíbe el acoso sexual y laboral, estableciendo sanciones. La seguridad ciudadana se rige por la Ley Orgánica de Servicio Nacional de Policía misma que obliga a la capacitación en derechos humanos y género de los agentes. Estas normativas se complementan con reglamentos específicos, tal es el caso del Protocolo de Actuación Policial en casos de violencia de género del 2020. Así mismo, la Ley Orgánica de Servicio Público contempla la perspectiva de género como principio rector en todas las instituciones públicas. Todas estas disposiciones se articulan con el Plan Nacional 2019-2025, que establece metas concretas por sector (PNPEVM 2019-2025).

En suma, estos instrumentos representan la primera política pública en Ecuador para incorporar el enfoque de género, aspecto que ha representado un desafío en términos de articulación intersectorial (Vásquez, 2022). En efecto si bien hay una reorganización administrativa y se ha desplegado una serie de acciones, estas en su mayoría se llevan a cabo

de forma aislada sin que haya mecanismos operativos concretos que evidencien las sinergias de trabajo conjunto. La intersectorialidad entendida como la relación entre diversos sectores y niveles gubernamentales podrían configurar obstáculos para la coordinación de acciones y en consecuencia para el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas (Cunill, 2014). No obstante, tal como lo plantea la autora en la obstaculización del trabajo intersectorial pueden intervenir diferentes factores como: las reglas de juego que establecen restricciones, el predominio de lógicas de mercado, relaciones jerárquicas y asimetrías de poder en la estructura gubernamental nacional subnacional e incluso las afinidades políticas y partidarias.

4.5.3. Tesoro

Los recursos de Tesoro hacen referencia al presupuesto asignado por el Gobierno Nacional más la integración de fondos no estatales para la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres. En la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres se menciona que tendrá que existir una herramienta utilizada por el órgano rector de finanzas públicas para vincular las actividades y los presupuestos con los componentes de las políticas de igualdad. Con relación a la Política Pública para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres recursos asignados van dirigidos a casas de acogida y refugios, subsidios para mujeres víctimas de violencia, programas de capacitación laborales, becas educativas, fondos de cooperación, créditos preferenciales para emprendedoras (economía violeta) y campañas de prevención. Sin embargo, en el Plan Nacional no se hace alusión concreta a la distribución del presupuesto, solo se reconoce que la planificación debe contemplar los recursos suficientes para garantizar la lucha contra la violencia hacia las mujeres.

Según informe del Ministerio de la Mujer y Derechos Humano, para el año 2020 el presupuesto fue de \$4.755.414,97. De esto se asignó \$876.862,09 para el fortalecimiento de Servicio de Protección Integral (SPI). Un rubro de 2'440.000,00 estuvo dirigido a reforzar los convenios con los Gobiernos autónomos Descentralizados y estuvieron focalizados para las Casas de Acogida y Centros de Atención Integral. En efecto los gobiernos locales, dada su autonomía política, financiera y administrativa tienen más capacidad de agencia para adecuar la política pública a las características y necesidades locales. No obstante, suele ocurrir que entre las prioridades de asignación de presupuesto a nivel municipal no se encuentra el tema de género (Mendieta, 2022).

A pesar de la importancia que tiene los recursos económicos para garantizar la efectividad de las políticas públicas, en el caso de la lucha contra la violencia a la mujer, el presupuesto asignado no es suficiente, no contempla la importancia y la complejidad de la problemática. Es decir, carece de especialidad, oportunidad y prioridad (Ernest et al., 2020). Este aspecto no solo se evidencia en el gobierno central, sino también en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. De hecho, el presupuesto asignado al Consejo para la Igualdad de Género ha disminuido en los últimos años, específicamente en el 2020 se dio la reducción más alta (Tabla 15). En suma, la reducción, e invisibilidad del problema de las violencias contras las mujeres en el presupuesto público, estarían obstaculizando la posibilidad de planificar, ejecutar y evaluar las acciones del Estado dirigidas a disminuir las brechas de género (Benavides & Valdés, 2014).

Tabla 15

Reducción del Presupuesto Institucional

Año	Asignado	Codificado	Reducción/ incremento	% Reducción/incremento
2.018	1.086.003,00	1.083.332,81	-2.670,19	-0,25%
2.019	989.709,00	975.472,17	-14.236,83	-1,44%
2.020	895.172,00	729.376,46	-165.795,54	-18,52%
Junio	729.376,46	774.987,63	45.611,17	6,25%

Nota: Secretaria de Derechos Humanos. (2021). *Informe de Fin de Gestión Enero 2020 - Junio 2021*. Gobierno del Ecuador. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/07/INFORME-FIN-DE-GESTION-JUNIO-2021-VR-1.pdf>

4.5.4. Organización

Los instrumentos de organización hacen referencia a organismos y personal del gobierno con habilidades especializadas y equipamiento adecuado para la consecución de los objetivos de las políticas públicas (Howlett, 2019). Para lograr estas acciones la Política Pública Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres considera un sistema de monitoreo y seguimiento del Plan, esto con el fin de evaluar los progresos, resultados e impacto. Se han planteado indicadores enfocados en los resultados al menos en 45 cantones. Así como protocolos y respuestas conjuntas entre las instituciones estatales, el Sistema de Justicia y los gobiernos locales y la ciudadanía, tal es el caso del Protocolo Intersectorial para la Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género. Justamente, en la Ruta de Atención Integral a las víctimas de la violencia de género establecida mediante este Protocolo

Intersectorial participa el Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura y la Policía Nacional y organizaciones de la sociedad civil.

En suma, la revisión de los documentos se identifica la existencia de un aparato institucional especializado dirigido a combatir la problemática. Incluso se plantea una articulación interinstitucional dirigida por la Comisión Intersectorial para la Prevención de la Violencia contra las mujeres. Entre estas instituciones responsables se encuentra el Consejo Nacional para la Igualdad de Género como ente rector que se encarga de coordinar y evaluar la política. Mientras que el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos es quien ejecuta programas y proyectos clave como las Casas de Acogida y Centros de Atención Integral. El tema judicial es llevado a cabo por las Unidades Especializadas en Violencia de Género de la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura. La Policía Nacional del Ecuador cuenta con Comisarias de la Mujer y Familia que brindan primera atención a las víctimas y, la Defensoría del Pueblo es la encargada del acompañamiento y asesoría legal a víctimas.

En un sentido más local, en el Plan Nacional se plantea que los Consejos Cantonales de Protección de Derechos son los encargados de la denuncia y seguimiento de casos de violencia en su territorio. Es importante recalcar que la Política Pública de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres propone la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral con el fin de integrar todas las estadísticas y datos de las diferentes instituciones (PNPEVM 2019-2025).

Cabe aclarar que el tema de la violencia contra las mujeres a nivel nacional constituye solo una parte del andamiaje institucional del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. Mientras que a nivel local son los Gobiernos Autónomos quienes asumen la responsabilidad de implementar la política pública en sus respectivas jurisdicciones. Para esto se crean los Concejos Cantonales de protección de los derechos y las Direcciones Municipales de la Mujer. Adicionalmente se recalca que a pesar de que la política pública contempla varios mecanismos de articulación institucional como los mencionados anteriormente en la Tabla 15, la existencia de los mismos necesariamente no equivale a una participación igualitaria. El análisis documental presenta limitadas referencias sobre representatividad, interseccionalidad y participación de organizaciones civiles y de mujeres en los mecanismos de gobierno mencionados.

4.6. Consideración de las particularidades socioculturales

Nancy Fraser en su trabajo sobre justicia social, señala que las dimensiones económica, social y cultural de la injusticia no son independientes, sino que están estrechamente vinculadas (Fraser, 2006). Específicamente, las dimensiones simbólica y cultural inciden en las desigualdades sociales y por lo tanto en las violencias contra las mujeres, legitimándolas e institucionalizándolas. Las actitudes, creencias y estereotipos negativos sobre la diferencia de género y pertenencia étnica a menudo basados en prejuicios y desprecio, discriminan y excluyen a las mujeres, indígenas, afrodescendientes y migrantes de los bienes socialmente valorados. Al respecto los compromisos internacionales (Convenio 169 OIT, Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, Plataforma de Acción de Beijing, Declaración 30 y 39 de la CEDAW) son claros en recomendar a los Estados la importancia de la incorporación del enfoque interseccional para la localización de estas normativas. De modo que se tenga en cuenta tanto la perspectiva de género como la de los pueblos indígenas, lo que implica tener presente que el racismo, el clasismo y el machismo son estructuras de desigualdad que han marcado históricamente la vida de las mujeres indígenas. En tal sentido las políticas públicas tendrían que reconocer la existencia de la diversidad de grupos sociales y los contextos que inciden en las situaciones de violencia de enfrentan.

En efecto, en la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del 2018 se hace alusión a considerar un enfoque intercultural mediante el cual se reconoce la existencia de las distintas comunidades, pueblos y nacionalidades y la no aceptación de prácticas discriminatorias que favorezcan la violencia. Sin embargo, en el Plan Nacional para la prevención y erradicación de la Violencia contra las Mujeres este reconocimiento no trasciende a acciones concretas. De hecho, la eliminación de los patrones socioculturales como mecanismos que perpetúan la violencia se contemplan únicamente desde la dimensión de género. Al respecto, cabe resaltar que estos patrones socioculturales que afectan el ejercicio de los derechos de las mujeres también estarían arraigados a lo étnico y a la clase social. Esto considerando que en América Latina aún persisten prácticas y discursos racistas que marginan a los pueblos indígenas y afrodescendientes, y dentro de estos colectivos se encuentran las mujeres quienes puede estar más marginadas ya sea en la esfera social, económica y política.

En el PNPEVM 2019-2025 existe un reconocimiento de la diferencia cultural y se establecen metas direccionadas a la igualdad en donde se mencionan a los pueblos y

nacionalidades, pero en términos de mecanismos de implementación de la política pública, este reconocimiento se difumina en lo general. No se hace alusión a la incorporación de saberes y demandas de las propias mujeres indígenas o afrodescendientes. A esto se suma, la invisibilidad metodológica y el rol activo de las mujeres diversas en la producción de información cualitativa y datos desagregados y contextualizados que permitan hacer seguimiento de las violencias contra las mujeres desde las múltiples formas de discriminación que enfrentan. Con esto se sostiene una invisibilización política de las mujeres diversas como sujeto activo de la política pública, lo que puede estar limitando el impacto de las intervenciones.

4.7. Conclusiones

Con base en dos documentos normativos sobre la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador y desde una perspectiva interseccional se examina la forma cómo está formulado el problema de la violencia contra las mujeres en Ecuador. Este propósito emerge a partir de una evidencia cuantitativa alrededor del incremento de los casos de violencia contra las mujeres en los últimos años, lo que hipotéticamente conduce a pensar en la existencia de fallas en la implementación de la política. En efecto estudiar las fallas de la política implica revisar varios factores y comprender que existen diferentes tipos de fallas. Pueden existir problemas en el diseño o implementación o producirse fallas por la ineficacia de los instrumentos utilizados para responder al problema.

Al respecto se encontró que la forma cómo está planteado el concepto de violencia contra las mujeres en los documentos revisados da prioridad a la categoría de género. Si bien se reconoce como un problema estructural que necesita de respuestas integrales no se considera que esta categoría puede contemplar varias dimensiones de inequidad social que derivan en que haya grupos de mujeres que pueden estar más expuesta a acciones de violencia. Además, al no contemplar el carácter multidimensional del género, las respuestas o la atención universal a las mujeres diversas puede vulnerar otros derechos. El análisis documental refleja una limitada explicación de mecanismos e instrumentos diferenciados a mujeres diversas, se reconoce a las mujeres como sujetas de protección de manera general, por lo cual desde una lectura interpretativa, se encuentran las limitaciones explícitas de características diferenciadas en la política. En Ecuador, donde la diversidad constitutiva de la categoría “mujeres” está expuesta a múltiples y complejas formas violencia en las que intervienen las dimensiones de clase o

posición económica, pertenencia étnica, nacionalidad, situación de discapacidad, etc., la forma como aparecen representadas las mujeres diversas en la política pública puede reforzar su exclusión y discriminación.

De ahí la importancia de considerar la perspectiva interseccional en la política pública, que se evidencie no solo en la formalidad al considerar un enfoque interseccional, intercultural, intergeneracional, sino en mecanismos que operacionalicen esos enfoques para brindar una atención integral. En este aspecto, la participación de las mujeres diversas es crucial. Si bien dicha participación se concreta en la formación de comisiones, mesas y comités, sus propuestas concretas no aparecen contempladas en los documentos revisados. Por ejemplo, el Plan no considera metodologías y protocolos propios, ni el conocimiento ancestral o sistemas de participación acordes a las culturas de las mujeres.

Al analizar los instrumentos de la política planteados en los documentos revisados se constata algunas debilidades, entre estas, el hecho de que no se cuente aún con el registro único de violencia contra las mujeres en el que se contemple información cuantitativa y cualitativa. Así como tampoco se cuente con el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres. De ahí que, en los estudios sobre el tema, se plantee que los datos cuantitativos existentes sobre violencia contra las mujeres varíen de acuerdo con la institución que los sistematiza, lo que evidencia nuevamente una falta de articulación institucional al momento de producir y consolidar la información. Esto refleja un descuido en la operacionalización de herramientas planteadas en la política, y la creación de proyectos frágiles que se debilitan con el cambio de las administraciones. Cabe mencionar que el sistema de registro único se plantea con el fin de centralizar datos y mejorar la respuesta del Estado a los casos de violencia, no obstante, su abandono ha fragmentado la información y no permite el respectivo monitoreo.

Por otro lado, se recalca que el Plan Nacional no hace alusión concreta a la distribución del presupuesto necesario para garantizar la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Lo que se conoce a partir de estudios revisados es que el monto general asignado ha disminuido en los últimos años. Esta situación lejos de evidenciar una disminución del problema, le invisibiliza y no le da la importancia en el presupuesto público, con lo que resulta imposible planificar y ejecutar acciones. En efecto, se necesita de una investigación de campo en los gobiernos autónomos descentralizados, para identificar la importancia y prioridad que tiene el tema. Si bien hay una organización administrativa y se ha desplegado una serie de acciones por parte de las instituciones, por ejemplo, protocolos de acción, cada institución lo implementa

de forma aislada sin que haya una articulación hacia la consecución de los objetivos de estos. En este sentido, varias instituciones pueden reprimir acciones sin que haya una sinergia de trabajo conjunto dirigido a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Aunque existan mecanismos por parte del Estado en cuanto a coordinación y participación, aun se evidencia documentalmente las limitaciones sobre inclusión e incidencia en los espacios por parte de mujeres diversas. Es decir que la institucionalización de organismos necesariamente no garantiza participación interseccional. No obstante, puede que haya experiencias de articulación e incluso mecanismos operativos de los enfoques de la política que se mencionan en los documentos, en los procesos de implementación local. Justamente, este aspecto no se aborda en este trabajo y está sujeto a ser analizado desde una agenda de investigación que contemple información primaria en el ámbito local. De ahí que metodológicamente, estos datos encontrados a partir de la revisión de documentos normativos necesiten un proceso de triangulación con datos primarios obtenidos mediante otras técnicas.

La investigación tiene limitaciones en cuanto al alcance documental y la disponibilidad de información actualizada sobre la implementación y participación, interseccional efectiva. Por lo cual, futuras investigaciones podrían incorporar, metodologías, comparativas e incluso trabajos de campo, así como también, profundizar en estudios empíricos que permitan conocer la incidencia de mujeres diversas en la efectividad de la política pública, desde un enfoque interseccional y territorial.

4.8. Referencias

- Aguilar, L. F. (2000). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas* (Tercera edición, ppág. 15-84). Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2010). *Política pública* (Vol. 1). Siglo Veintiuno Editores.
- Alayza , A. (2021). El aporte de la interseccionalidad a una política pública que responda a las necesidades de las mujeres indígenas. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 12(22), 1-21. <https://doi.org/10.18800/politai.202101.006>
- Asamblea Constituyente de Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial N. 249.

- Asamblea Constituyente de Ecuador. (2018). Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Registro Oficial N. 175.
- Barreré, M. Á. (2010). La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas. *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, 225-252. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvapág.87.88.2010.07>
- Benavides, M. C., & Valdés, A. (2014). Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres. CEPAL.
- Calsin, E., Aréstegui, R., Gómez, J., Apaza, E., Sardón, E., & Neira, I. (2022). Políticas públicas y la violencia contra la mujer en América Latina. *Gestionar: Revista de Empresa y Gobierno*, 3(1), 153-170. <https://doi.org/10.35622/j.rg.2023.01.011>
- Carrasco, C. (2005). La economía feminista: una apuesta por otra economía. En M. J. Vara (Coord.), *Estudios sobre género y economía* (ppág. 43-62).
- Collins, PÁG. , & Thought, B. F. (1990). Black feminist thought in the matrix of domination.
- Comisión Interamericana de Mujeres. (1994). Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará”. OEA.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Naciones Unidas.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial N. 449.
- Crenshaw, K. (2012). Cartografiando los márgenes: interseccionalidad, políticas identitarias y violencia contra las mujeres de color. En R. Platero (Ed.), *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada* (ppág. 87-122). Bellaterra.
- Cruells, M. (2015). La interseccionalidad en las políticas de igualdad de género en Europa. *Revista Española de Ciencia Política*, 38, 65-88.
- Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-

46. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001

- Dunlop, C. A. (2017). Pathologies of policy learning: What are they and how do they contribute to policy failure? *Policy Learning and Policy Failure*. <https://www.semanticscholar.org/paper/092c4388aa153147280e76ef65f08cc4eca1465d>
- Esguerra, C., & Bello, J. A. (2014). Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica. *Revista de Estudios Sociales*, (51), 19-32. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/res51.2015.02>
- Federici, S. (2016). *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Tinta Limón.
- Figuerola, A., & Franco, S. (2019). Interseccionalidad y políticas públicas: herramientas para la inclusión. CLACSO. <https://www.clacso.org/>
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Fraser, N. (2006). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. En N. Fraser & A. Honneth, *¿Redistribución o reconocimiento?* (ppág. 17-88). Morata.
- Hankivsky, O., & Cormier, R. (2011). Intersectionality and public policy: some lessons from existing models. *Political Research Quarterly*, 64(1), 217-229. <https://doi.org/10.1177/1065912910376385>
- Hankivsky, O., Grace, D., Hunting, G., Giesbrecht, M., Fridkin, A., Rudrum, S., & Clark, N. (2014). An intersectionality-based policy analysis framework: critical reflections on a methodology for advancing equity. *International Journal for Equity in Health*, 13, 119. <https://doi.org/10.1186/s12939-014-0119-x>
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: principles and instruments* (2nd ed.). Routledge.

- Ibarra, A., et al. (2024). Violencia de género y políticas públicas en América Latina: una mirada interseccional. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(1), 45-78.
- Idme, E., et al. (2021). Coordinación intersectorial para la atención de la violencia contra la mujer. *Revista de Salud Pública*, 23(2), 112-120.
- Illicachi, J. (2018). Las mujeres en un país plurinacional e intercultural, Ecuador. *La ventana*, 6(48), 358-389. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-94362018000200358
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2011). Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia contra las Mujeres. INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2019). Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia contra las Mujeres. INEC.
- Iturbide, M. (2022). Políticas de igualdad de género en Ecuador: logros y desafíos. FLACSO.
- Lanzaro, J., et al. (2006). Políticas públicas y partidos políticos en América Latina. CLACSO.
- López, S., & Platero, L. R. (Eds.). (2019). Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas. Bellaterra. <https://revistasonline.inapág.es/index.php/gestionyanalisispoliticas/article/view/11049>
- Martínez, L., & Ormazabal, G. (2022). La complejidad de las políticas de igualdad: más allá del mainstreaming de género. *Revista de Administración Pública*, 218, 91-120.
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242.
- Mendieta, L. M. (2022). Políticas públicas contra la violencia de género y los problemas para su implementación: caso de análisis Guayaquil-Ecuador. *Revista Científica Dominio de las Ciencias*, 8(2), 381-396. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8388533>
- Mohanty, C. T. (2004). *Feminism without borders: decolonizing theory, practicing solidarity*. Duke University Press.

- Peters, B. G. (2005). El concepto de falla de política pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 32, 5-24.
- Puleo, A. H. (2005). La violencia de género y el género de la violencia. *Actas de las XII Jornadas de Filosofía Igualdad y Género. Cátedra de Estudios de Género*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1360603>
- Roth, A.-N. (2010). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (3ª ed.). Ediciones Aurora. <https://repositorio.minciencias.gov.co/handle/20.500.14250/5315>
- Sagot, M. (2008). Estrategias para enfrentar la violencia contra las mujeres: reflexiones desde América Latina. En M. Sagot (Ed.), *Rutas críticas: una mirada desde la violencia contra las mujeres en América Latina* (ppág. 11-34). CLACSO. <https://atheneadigital.net/article/view/n14-sagot>
- Scott, J. W. (1990). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En J. S. Amelang & M. Nash (Eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea* (ppág. 23-56). Alfons el Magnànim.
- Sen, A. (2004). *Desarrollo y libertad*. Planeta.
- Valencia, G. D., & Álvarez, Y. A. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, (33), 107-132. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2756681>
- Vásquez, E. E. (2022). Políticas públicas contra la violencia de género en el Ecuador. *RECIMUNDO*, 6(2), 381-390. <https://recimundo.com/index.php/es/article/view/1834>
- Vera, L. V. (2020). Enfoque de género, violencia de género y políticas públicas: un acercamiento desde las Ciencias Sociales al marco jurídico ecuatoriano. *ReHuSo*, 5(3), 1-15. https://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2550-65872020000300001
- Villegas, M. (2021). Avances y retrocesos en la lucha contra la violencia de género en Ecuador. En S. Corbetta (Ed.), *Políticas de igualdad en América Latina* (ppág. 135-158). UNESCO.

CAPÍTULO V.

Femicidio y participación ciudadana: análisis del plan de justicia abierta en Ecuador

Melanny Alisson Chamorro Buesaquillo

<https://orcid.org/0009-0008-3246-210X>

melanny.chamorro@upec.edu.ec

Iván Bolívar Ruiz González

<https://orcid.org/0000-0002-3837-4708>

ibruizfl@flacso.edu.ec

Resumen

El femicidio es un fenómeno que ataca a las sociedades sin distinción alguna, sin tomar en cuenta las condiciones sociales, políticas ni económicas de las mujeres que son víctimas de una serie de sucesos que vulneran sus derechos de vida. Históricamente el femicidio se consideró como un tema de lucha para los grupos feministas que intentan proteger y hacer justicia por las mujeres violentadas. Sin embargo, desde el actuar de las instituciones públicas no se presentaron iniciativas desde una visión integral y colaborativa, sobre todo en el diseño y registro de una única base de datos que permita analizar la situación del problema a lo largo del tiempo. En este artículo se pretendió analizar la incidencia de la participación ciudadana en el diseño del Plan de Justicia Abierta en la Función Judicial. Se fundamentó en investigación cualitativa que estuvo sujeta a una revisión bibliográfica exhaustiva tanto en esquemas legales, históricos y sociales que sirvieron de base para la formulación y diseño de esta política. Fue de carácter descriptivo y explicativo, y con la implementación de la taxonomía NATO, se pudo caracterizar, describir, analizar y clasificar la información pertinente a modalidad, autoridad, tesoro y organización que corresponde al diseño del Plan. Finalmente, debido a la taxonomía, se pudo evidenciar que la participación ciudadana en el diseño del Plan no fue tomada en cuenta en ninguno de sus componentes lo que debilita la legitimidad de la información base del problema, las decisiones y los resultados de estas.

Palabras Clave: Femicidio, Función Judicial, Justicia Abierta, Participación Ciudadana, Taxonomía NATO.

Abstract

Femicide is a phenomenon that attacks societies without distinction, disregarding the social, political, or economic circumstances of women who are victims of a series of events that violate their rights to life. Historically, femicide has been considered a topic of struggle for feminist groups seeking to protect and deliver justice for abused women. However, public institutions have not presented initiatives from a comprehensive and collaborative perspective, particularly in the design and registration of a single database that would allow for analysis of the problem over time. This article aims to analyze the Open Justice Plan for the Judiciary, explaining the impact of citizen participation in the design of the Plan. It is based on qualitative research that was subject to an exhaustive bibliographic review of the legal, historical, and social frameworks that served as the basis for the formulation and design of this policy. It was descriptive and explanatory in nature, and with the implementation of the NATO taxonomy, it was possible to characterize, describe, analyze, and classify the information relevant to the modality, authority, treasury, and organization relevant to the Plan's design. Finally, based on taxonomy, it was evident that citizen participation in the Plan's design was not considered in any of its components, which weakens the legitimacy of the underlying information on the problem, the decisions, and their outcomes.

Keywords: Femicide, Citizen Participation, Open Justice.

5.1. Introducción

La muerte violenta de mujeres por razón de género va más allá de las estructuras formales que puedan establecerse en cada país, pues este fenómeno requiere la atención de todos los actores sociales, políticos y religiosos que son responsables de marcar un cambio y proponer soluciones que permiten prevenir los femicidios. Según Pineda (2021), en los países de América Latina entre los años 2010 a 2018 aproximadamente 12.044 mujeres; esto equivale a 1.338 mujeres al año, 111 al mes, 4 al día y una mujer cada 6 horas es víctima de femicidio motivados por razones sexistas y misóginas. Esta cifra aumentó para el año 2022, las estadísticas indican que “en la región se identificaron que 40050 mujeres fueron víctimas de femicidio, es decir, cada dos horas una mujer murió por violencia femicida” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023).

Siguiendo a Russell (2012) en su redefinición al término femicidio en que reconoce una generalidad hacia el tratamiento del concepto y del contexto de los casos de asesinato violento de una o varias mujeres a manos de uno o varios hombres, simplemente por el hecho de ser mujer (pág. 2). Lagarde (2005) por su parte hace una traducción y redefinición del término agregando la responsabilidad del Estado y del agresor haciendo énfasis en casos de femicidios que queda en impunidad.

En Ecuador la Asamblea Nacional (2014) tipificó la muerte de mujeres por razón de género como femicidios, mismo que ha constituido durante décadas una problemática que a consideración del esquema sociocultural del país, pasó a convertirse en un tema naturalizado y sentado en el olvido. Sin embargo, el país marca un cambio histórico para la vida de las mujeres con “la implementación de varias campañas de sensibilización, la adopción de legislación pertinente específicamente la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar las Violencia contra las Mujeres, así como la ratificación y adopción de los mecanismos de protección internacionales” (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos et al., 2021, pág. 4). Con la tipificación del femicidio como un proceso penal condenatorio a través de la inserción del contexto en el Código Orgánico Integral Penal en el año (2014), se logra promover el reconocimiento legal y sancionatorio para las muertes violentas de mujeres, pese ello, las cifras continúan multiplicándose y el fenómeno persiste en el país.

La justificación de este problema se evidencia en las cifras emitidas por diferentes instituciones y organizaciones, según los registros de la Comisión Especial de Estadística de

Seguridad, Justicia, Crimen y Transparencia (2023) desde el 10 de agosto de 2014 a diciembre de 2020, en Ecuador se reconocieron 1070 muertes violentas de mujeres de los cuales 455 casos son registrados como femicidio, que corresponde al 42,52% del total de muertes de mujeres en Ecuador. Al 20 de marzo de 2024 según datos oficiales del Consejo de la Judicatura (2024) reflejan un total de 291 casos más de femicidio, dando un total de 746 casos desde agosto de 2014 hasta marzo de 2024 de los cuales el 50,8 % de los casos aún están sin resolver.

La magnitud de la impunidad en los crímenes asociados al femicidio, y, sobre todo, constituye un indicador de la falla en los sistemas institucionales de justicia, mismas que ante los principios de transparencia, acceso a la información pública y a la participación ciudadana tanto en el diseño del Plan como en la implementación de las estrategias y herramientas que se ejecutaron para el cumplimiento de la Justicia Abierta. En el debate para la elaboración de la Agenda de Justicia y Género 2023-2015 se evidencian estos problemas, los actores e instituciones participantes como declaran que existen muchas audiencias fallidas en los casos que trata sobre violencia de género y femicidios, lo cual se articula a la falta de coordinación en los procesos de agendamiento y notificación entre las instituciones responsables (Movimiento de Mujeres del Ecuador y Consejo de la Judicatura, 2022).

Por cuanto refiere a presentar soluciones, los sistemas y mecanismos implementados se han modificado de acuerdo con los requerimientos institucionales que presentan los agentes públicos encargados. En este contexto, los entes involucrados con la problemática son la Corte Constitucional de Justicia del Ecuador, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado y, como actor y fuente estadística contrastante a ello se presenta a las organizaciones feministas que llevan un registro interno de cada caso que sucede en el país. El Consejo de la Judicatura propuso implementar la política denominada como el “Primer Plan de Justicia Abierta para el periodo 2021-2023”.

El Plan de Justicia Abierta promete fomentar la participación y la colaboración de la ciudadanía a través de mecanismos de participación ciudadana que incluso están reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador. Y, que consecuentemente, se espera mejorar los sistemas de acceso a la justicia para propiciar una justicia abierta, participativa y restaurativa. Con este antecedente propuesto, surge la pregunta que determinará la estructura de la investigación. ¿En el marco de femicidios la participación ciudadana ha influenciado en el diseño del “Primer plan de Justicia Abierta en la Función Judicial 2021-2023?”

5.2. Metodología

Este trabajo se desarrolló a partir de los lineamientos de una investigación cualitativa que parte desde una revisión bibliográfica y análisis estadístico de los datos e información obtenida de las principales fuentes involucradas con el problema de la política pública, enfatizando en los procesos de participación ciudadana que se tomó en consideración para el diseño y la ejecución de la política. La investigación se sustenta en un alcance descriptivo, el cual debe especificar las características, propiedades y cualidades de los grupos, actores objetos o fenómenos que están sujetos al análisis de esta investigación. Siampieri et al. (2010) indica que “únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas” (pág.80).

Al considerar el objeto de la investigación que se basa en políticas públicas se emplea la taxonomía NATO. De acuerdo con Hood & Margetts, (citado en Barros et al., 2023) esta taxonomía aborda cuatro elementos fundamentales en los que se reconocen datos relevantes al problema o fenómeno (modalidad) que en este caso son todas las fuentes estadísticas que indican la existencia del femicidio registrado en las bases de datos de diferentes fuentes públicas y privadas; el reconocimiento de leyes, planes, ordenanzas y demás medidas de política que se hayan desarrollado, diseñado e implementado para la ejecución del Plan (autoridad); el reconocimiento del presupuesto asignado para el diseño y la implementación del Plan de Justicia Abierta (tesoro); y, finalmente, la participación de los actores institucionales, sociales que fueron parte del diseño del Plan (organización). En este análisis es preciso clasificar aquellas herramientas sustantivas y procedimentales.

Howlett (2011) expresa que “los instrumentos sustantivos buscan resolver un problema de política, y afectan aspectos relacionados con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Mientras que los instrumentos procedimentales están más orientados a afectar el comportamiento y coordinar actividades entre actores de políticas”(pág.236).

5.3. Resultados y discusión

Tabla 16

Matriz NATO: Plan de Justicia Abierta

Tipo	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organizaciones
Sustantivo		Constitución de la República del Ecuador: art. 70, art. 341 y art. 342		“Consejo de la Judicatura”
	“Estadísticas de la Comisión Especial de Seguridad, Justicia, Crimen y	Declaración Universal de Derechos Humanos		“Fiscalía General del Estado: Unidad especializada de violencia de género”
	Transparencia”	“Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la		Fiscalía General del Estado: Unidad especializada de
	Femicidios. Ec	Violencia Contra las Mujeres” Art. 34	Presupuesto Ordinario	lucha contra la corrupción
	Boletines informativos de la “Fiscalía General del Estado”	Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Consejo de la Judicatura.	Comisión de Seguridad, Justicia Crimen y Transparencia
	Boletines informativos Consejo de la Judicatura	“Código Orgánico Integral Penal” Art. 141 y 142 Decreto ejecutivo 608		Corte Constitucional del Ecuador Defensoría del Pueblo
Procedimental	Mapa Latinoamericano de Femicidios (MLF)	“Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)”		MundoSur

Mapas y cartografía del Ecuador		
Investigación de la Universidad de las Fuerzas Armadas del Ecuador	“Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer de Belém do Pará.”	Fundación ALDEA
Medios de Comunicación	Art. 3 y Art. 4	

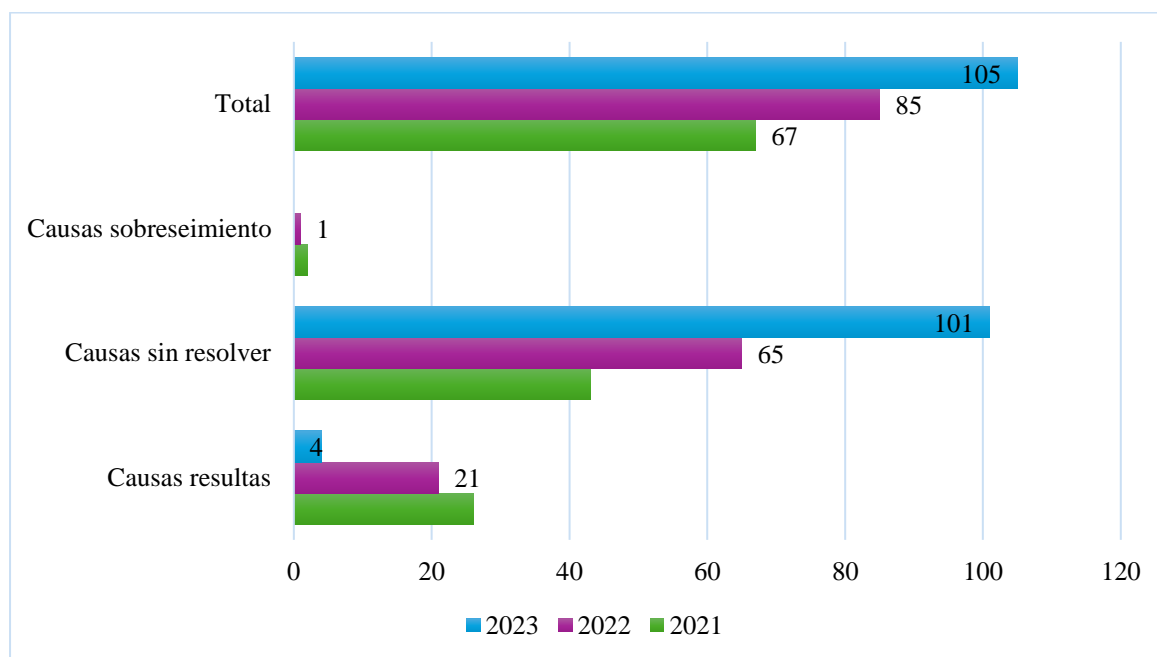
Los instrumentos de nodalidad identificados en la política pública son el reflejo del trabajo realizado por las instituciones directamente vinculadas con la ejecución de la política pública. En lo que respecta a la información recopilada con la implementación de la política pública, y en contraste al primer objetivo se menciona que se espera “transparentar la gestión de la Función Judicial, mediante el uso de tecnologías de la información, innovación y modernización basada en la apertura de datos, rendición de cuentas, fomentando de la integridad y la lucha contra la corrupción” (Consejo de la Judicatura, 2024, pág.17). El trabajo realizado por el Consejo de la Judicatura se ve comprometido en todas las fases de información de la política, desde el momento de la coordinación para la co-creación del Plan hasta la fase de la implementación de la propuesta.

El acceso a la Justicia. Abierta se identifica el acceso a información a través del portal Femicidios.ec¹ en el cual se integran los datos de femicidios en que el ciudadano puede acceder a información básica sobre los casos y evidenciar las características correspondientes al acceso de datos establecidos en el portal. A la vez permite evidenciar el análisis de datos correspondientes al registro de femicidios ocurridos a partir del año 2014. Por ejemplo, se analiza los casos registrados desde el año 2021 hasta el 2023, estos datos se evidencian a continuación.

¹ Femicidios.ec <https://www.funcionjudicial.gob.ec/femicidiosec>

Figura 3

Causas de femicidio en Ecuador



Nota: Tomado de Estado del proceso de femicidios y otras muertes violentas de mujeres, por Grupo de fortalecimiento estadístico de indicadores de seguridad y justicia de la Comisión Especial de Estadística de Seguridad, Justicia y Transparencia. (2023).

En Ecuador los femicidios registrados por la plataforma integrada a través del Plan de Justicia Abierta, refleja un aumento de casos para el año 2023 con un total de 105 causas, en 2022 se registraron 85 causas y en 2021 un total de 67 causas. Las causas sin resolver son equivalentes al 96,1% del total de casos registrados, esto da cuenta de posibles falencias que existen en la coordinación interinstitucional entre los actores responsables de llevar a cabo la recepción de informe de denuncia, del “reconocimiento del lugar de los hechos., la notificación de fiscalía y la coordinación oportuna e inmediata de la investigación de los casos y finalmente, en la recepción del caso al Consejo de la Judicatura para el juzgamiento correspondiente a cada caso tomando en cuenta que todo este proceso debería contemplarse bajo un sistema integrado para la publicación automática de los avances realizados por cada institución responsable.

Aunque el Plan ya se ejecutaba desde el año 2021, es evidente que existen otras falencias que podrían tratarse de la coordinación y la vinculación de información entre las instituciones a cargo del registro, investigación, seguimiento, tipificación y sanción de los casos. Es decir, las estadísticas reflejan que existe inconsistencias sobre los datos reflejadas por cada institución, lo que da cuenta de la falta de eficiencia y coordinación por parte de las

instituciones que registran y resuelven las causas presentadas. Desde el año 2021 al año 2023 se registran un total de 209 causas sin resolver, y, 3 causas terminadas por sobreseimiento (Consejo de la Judicatura, 2020).

Frente al total de casos de femicidios, la misma plataforma da cuenta de que desde agosto de 2014 hasta noviembre de 2020 en Ecuador se registra un total de 456 casos de femicidios. Hasta 2022 se registran 613 femicidios, de los cuales para 2021 corresponden 69 y a 2022 corresponden 88 casos (Grupo de fortalecimiento estadístico de indicadores de seguridad y justicia de la Comisión Especial de Seguridad, Justicia y Transparencia, 2021). Estos son los datos oficiales emitidos por la Plataforma del Consejo de la Judicatura que responde a un control, registro e investigación netamente institucional. Bajo una revisión documental, se evidencia una inconsistencia en las estadísticas oficiales presentadas por las instituciones públicas y el registro de las organizaciones que hacen seguimiento continuo a este problema. En contraste a esta información, la Alianza para el Monitoreo y Mapeo de los Femi(ni)cidios en el Ecuador (2022) expone que en el año 2022 se registró un total de 197 femicidios, de los cuales 115 responden a femicidios por delincuencia organizada, 6 son considerados transfemicidios y solo 85 lograron ser tipificados como femicidios.

En conformidad a la transparencia y el acceso libre a través de las plataformas virtuales, se exponen boletines informativos con información muy explícita, sobre los casos de femicidios registrados. El formato en el que se presentan los boletines informativos permite una comprensión inclusiva y amigable para todas las personas. Sin embargo, al comparar los datos expuestos por cada institución, no coinciden entre sí. Además, la Fiscalía General del Estado únicamente muestra los boletines informativos hasta el año 2021.

Comparando las cifras expuestas en la Figura 4 que fue sacada del *Boletín informativo Ecuador: las Cifras del Femicidio* presentado por la Fiscalía General del Estado (2021), y las cifras de la Figura 5 que fue tomada del *Boletín informativo Femicidios y Muertes Violentas de Mujeres en el Ecuador* presentado por el Consejo de la Judicatura (2023). Se observa que del total de femicidios registrados desde el 2014 hasta el 2021, en el informe de la FGE registra un total de 479 femicidios mientras que el Consejo de la Judicatura declara un total de 518 femicidios registrados en el mismo periodo. La diferencia entre los casos registrados por cada institución es de 39 femicidios, de los cuales hasta 2020 presentan una diferencia de 1 a 5 casos en variación por cada año. Sin embargo, la diferencia dominante es en 2021 con 18 casos expuestos de manera inconsistente durante el mismo año, esto evidencia la inconsistencia de la

información presentada por las instituciones que manejan los casos de femicidio. Estas inconsistencias fueron presentadas para sustento y aporte en el diagnóstico del problema para el diseño del Primer Plan de Justicia Abierta.

Figura 4

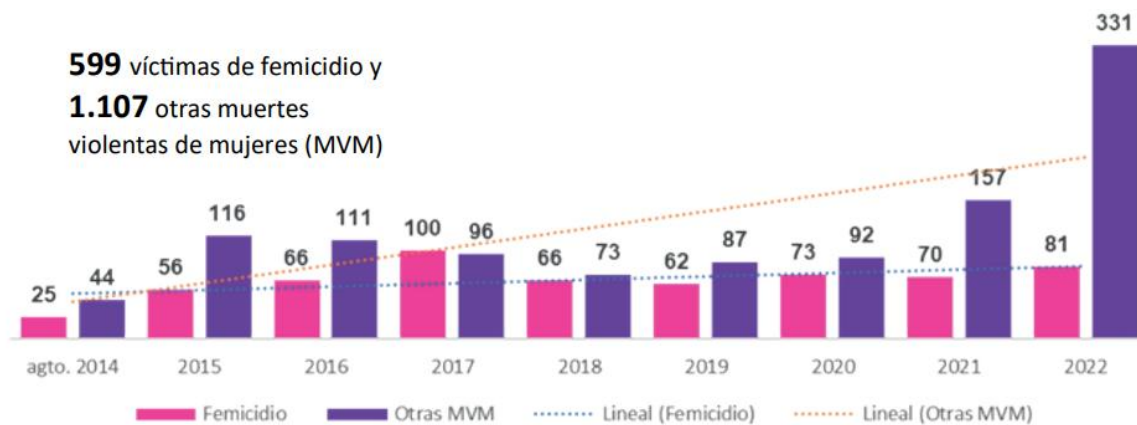
Femicidios registrados desde 2014 al 2021 por la Fiscalía General del Estado



Fuente: Fiscalía General del Estado (2021).

Figura 5

Femicidios registrados desde 2014 al 2021 por el Consejo de la Judicatura



Fuente: Consejo de la Judicatura (2023).

Ciertamente “el acceso a la información a través de los datos abiertos” que proporciona la plataforma Femicidios.ec refleja el inicio de la accesibilidad a la información integrada con relación al registro de víctimas de femicidio “y otras formas de muertes violentas de mujeres y noticias del delito; caracterización de las víctimas, de agresores investigados, procesados y no identificados; caracterización del evento violento y el estado del proceso de femicidios y otras muertes violentas de mujeres”. Por el contrario, aunque la información a la que se tiene acceso parece consistente, no es posible filtrar la información por causa, incluyendo los procesos que se llevó a cabo durante la investigación que motivó la sentencia dada, es muy limitada.

En el marco colaborativo y participativo que propone la Justicia Abierta, es importante comprender el abordaje que se esclarece bajo la determinación de Participación Ciudadana, declara que la participación ciudadana puede ser entendida como “el aporte de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la ejecución de la política judicial en el ámbito jurisdiccional,” para que esta responda a la realidad y necesidad del problema. “Para este fin, es indispensable el diálogo, el seguimiento y la evaluación. Claramente, esta contribución tiene una frontera infranqueable que está relacionada con la actividad jurisdiccional de juezas y jueces bajo el principio de independencia judicial (Corte Nacional de Justicia, 2022).

Desde el aspecto procedimental relacionados a resaltar la opinión y construcción de información participativa, se muestra los datos recopilados por la sociedad civil y se presentan en formas interactivas con clasificaciones y especificidades que están relacionados con el tema. Desde la perspectiva Latinoamericana, los datos sobre femicidios son recopilados, analizados y publicados en una plataforma en la que se mapea los casos de femicidio de toda Latino América y el Caribe, según MundoSur (2020) en el *Mapa Latinoamericano de Femi(ni)cidios –MLF*, en los registros del mapeo se procesan datos cuantitativos de las muertes violentas de mujeres, de los cuales, gran parte de la información proviene de los Estados de cada país y, principalmente de la “Red Latinoamericana contra la Violencia de Género, que” está conformada por 34 países y es impulsada por MundoSur, generando así alianzas estratégicas que proporcionen datos relativos y así plantear acciones con impactos regionales y locales (pág.6).

Entre los resultados más relevantes, según las estadísticas se presenta que desde el año 2021 al 2023, en Ecuador se constataron un total de 853 femicidios, y, los meses en los que sucedieron más casos fue en diciembre de 2022 y marzo de 2023 la edad promedio de las víctimas fue entre 25 y 36 años, aunque, del total de víctimas la más joven tenían un año y la

más adulta 90 años. Además, en el 5% de los casos, es decir, 222 víctimas, presentaron antecedentes de violencia sexual (MundoSur, 2020).

Esta plataforma de mapeo solo cuenta con datos recientes y hacia los tres últimos años, por lo que podría considerarse que esta fuente de información no pudo ser tomada en cuenta para la co-creación del Plan, pese a que es un buen referente comparativo entre el registro oficial que maneja el Plan y este instrumento de seguimiento latinoamericano. En el marco colaborativo y participativo que propone la Justicia Abierta, es importante comprender el abordaje de la determinación de Participación Ciudadana. Según la Corte Nacional de Justicia (2022) la participación ciudadana es “un aporte de la sociedad civil que resulta relevante para la toma de decisiones y en el proceso de implementación de la política judicial en el ámbito” jurisdiccional. De esta manera, afirma que tanto en el proceso de diseño como en el de implementación del Plan es indispensable el diálogo, el seguimiento y la evaluación continua.

Por otro lado, la Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo presenta el sistema de cartografía espacial y social del Ecuador, en el que se encuentran los datos registrados sobre femicidios en el país desde el año 2014. El acceso a los mapas y a la información que contienen son de acceso libre a la ciudadanía, así como a las estadísticas se muestran de una forma accesible y especializada (ALDEA, s.f). La información presentada por el sistema solo es compartida a través de infografías en las que se resumen los datos de manera detallada lo que permite evidenciar el problema presentado en cada provincia del país, así como identificar la edad de la víctima, la relación de la víctima y el femicida, el número de mujeres desaparecidas y el número de mujeres víctimas de femicidio, los antecedentes de VCM que tenía la víctima, el tipo de arma con el que se atacó a la víctima, el número de hijos que quedan en situación de orfandad y el número de femicidas que se suicidaron. Un ejemplo de esto se expone en la Figura 2. Una desventaja es que la Asociación no cuenta con una plataforma que permita filtrar y caracterizar la información, por lo tanto, a pesar de que presentan buenos datos, el acceso a la información completa es restringido.

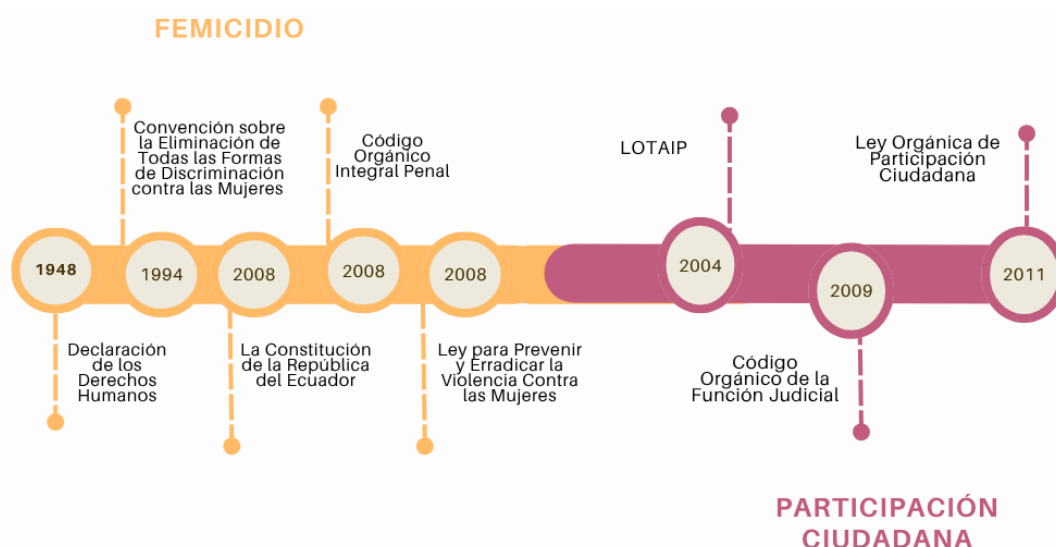
A pesar de que estos datos presentados por la sociedad civil pudieran considerarse grandes aportes para manejar los sistemas de datos abiertos e información especializada en el contexto de femicidios a nivel nacional, no pudieron ser tomados en cuenta para el aporte en la co-creación, “ni para el cumplimiento de los objetivos” relacionados al acceso de estadísticas de la Justicia Abierta que alguna manera, bien pudieron aportar a mejorar la legitimidad de la política pública.

5.3.1. Instrumentos de Autoridad

Los instrumentos de autoridad se sostienen sobre las acciones jurídicas que contemplan los mecanismos y alternativas “para la erradicación de la violencia contra las mujeres”, siendo este el principal mecanismo de prevención hacia el femicidio. En el marco de una revisión histórico-normativa se presentan los instrumentos de autoridad analizados sobre una línea del tiempo ordenada y correspondiente a la sucesión en cómo se presentaron los acontecimientos de cada instrumento. En lugar de presentarlo en el orden jerárquico que expresa la pirámide de Kelsen.

Figura 8

Línea de tiempo femicidio y participación ciudadana



En el aspecto procedimental, es importante resaltar que para el reconocimiento y defensa de los “derechos y garantías a favor de las mujeres” en Ecuador se inicia con el firme compromiso de la expresión máxima de los Derechos Humanos, patrocinando que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y

conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).

Años más tarde, Ecuador resalta un paso firme en la historia al dar facultad a los derechos de las mujeres asumiendo responsabilidad y cumplimiento con la “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres”, misma que declara que, los países interventores deberán establecer, adoptar, consagrar y tomar todas las medidas de acción normativas constitucionales, jurisdiccionales, sancionatorias y administrativas para promover el ejercicio de la igualdad entre ambos sexos; hombre y mujeres, y garantizar los derechos de protección de la mujer de manera que constituyan instrumentos fundamentales para prevenir la muerte, violencia y discriminación en contra de la mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1981).

La Comisión Interamericana de Mujeres (1994) en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, defiende los Derechos Humanos y las libertades de las mujeres que les permite el goce de una vida digna, libre y segura. En un sentido más explícito y al articular la prevención de femicidios, la Convención responde a la problemática con el art. 3, en el que faculta el derecho de las mujeres a llevar una vida libre de violencia en todos los espacios que determine su desempeño en la sociedad, sea en lo público como en lo privado. El art. 4 enfatiza sobre los derechos que contemplan el respeto a la vida de las mujeres, así como identificar el acceso a la defensa de sus derechos y libertades.

Basado en estos instrumentos internacionales, se conduce hacia los instrumentos sustantivos. La Asamblea Nacional del Ecuador (2008) manifiesta el apoyo y compromiso del Estado, articulando un sustento legal que parte desde la “Constitución de la República del Ecuador, como la primera forma de respaldo a la protección y cumplimiento de los derechos de libertad” contemplados en el art. 66, numeral uno expone la garantía a la inviolabilidad de la vida de las personas. Además, el numeral tres, literales a y b, distingue el derecho a la integridad total incluyendo una sanción ejercida sobre las mujeres, personas con discapacidad, personas vulnerables y personas adultas mayores. La relación del art. 70, art. 341 y art. 342 se incluye la obligatoriedad de la formulación “de políticas públicas orientadas a la igualdad de condiciones y oportunidades para hombres y mujeres”.

Los fundamentos legales presentados por la norma suprema del Ecuador se cumplen en los aspectos que determinan tanto al derecho de libertades, derecho de vida y la obligación que

tienen las instituciones del Estado de formular políticas públicas que resuelvan la problemática evidenciada, en este caso el femicidio. Desde el ejercicio de gobierno central incluso se creó el “Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, mismo que” se creó en el año 2022, a través del Decreto ejecutivo 608, con el que se espera tomar medidas más especializadas tanto en ámbito estructural como de acción para dar soluciones a la problemática que vulnera y viola los derechos y la vida de las mujeres ecuatorianas (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, 2023).

La Asamblea Nacional del Ecuador (2014) aprobó el reconocimiento legal del femicidio en Ecuador se lo hizo a través del *Código Orgánico Integral Penal*, siendo este el principal instrumento que tipifica toda violencia ejercida en contra de la mujer y femicidios, como un acto que debe ser legalmente penalizado de acuerdo con los daños que se esclarezcan en la víctima. En el art. 141, se reconoce al femicidio como el resultado violento que, por condición de género que lleva a una mujer a la muerte en manos de un hombre que comúnmente forma parte de su círculo familiar. En adición al art. 141, el COIP identificó en el art.142 las condiciones sobre las cuales se fundamentará la designación de la pena privativa de libertad que puede llegar hasta un máximo de veintiséis años, se considera aspectos como: literal uno, expone el tipo de relación íntima o amorosa que sostenían la víctima y el victimario; el literal dos manifiesta las relaciones familiares, personales, o laborales con el femicida. El literal tres indica la circunstancia respecto a la presencia de testigos que podrían ser hijos o familiares de la víctima. Y, el literal cuatro declara sobre las condiciones y el lugar en el que fue encontrado el cuerpo de la víctima.

Para el año 2018, Ecuador, consideró relevante la creación de un instrumento de autoridad especializada en la protección de mujeres, *La Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres*. Este instrumento fue creado en facultad a la defensa de los derechos humanos y constitucionales de las mujeres e identificar las acciones institucionales que garanticen el proceso legal. En el art. 34 se establece la responsabilidad del “Consejo de la Judicatura” de propiciar transparencia y liberar todo proceso de la corrupción en los que se haya detectado la violación de derechos de mujeres víctimas de violencia de género (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

En lo relativo a Justicia Abierta, la participación ciudadana y la transparencia son lineamientos estratégicos indispensables. Con respecto a la transparencia, mediante la aprobación de la *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en el art.

1 se destaca el valor del acceso a la información pública como un derecho que el Estado atribuye a sus ciudadanos. En el art.7 de dicha Ley menciona la responsabilidad y obligatoriedad de las instituciones del Estado a responder ante el derecho de acceso a la información pública y garantizar la transparencia de información relativa a la gestión administrativa que maneja cada una, a través de medios electrónicos y demás formas que permitan el acceso y disponibilidad inmediata a la información (Congreso Nacional, 2004).

En el marco de creación y aplicación del Plan, mediante la *Ley de Reforma Orgánica al Código Orgánico de la Función Judicial*, y con la finalidad de incorporar herramientas que permitan la articulación de los objetivos del Plan con las funciones y competencias de los órganos competentes a participación ciudadana y justicia. En la disposición transitoria tercera, se notifica que, a partir de la vigencia de la Ley de reforma al Código, se establece un plazo máximo de tres meses para la creación del Primer Plan de Justicia Abierta (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

Referente a la participación ciudadana, Ecuador establece la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* promueve el cumplimiento de los enunciados legales asociados al derecho constitucional relativo a la participación ciudadana. Este instrumento aprueba y caracteriza las formas de organización de la sociedad en el que el ciudadano es el actor más importante para la contribución y lucha de la defensa de sus derechos, “para la resolución de problemas y contingencias sociales y de carácter público fomentando así la democracia y la construcción del Buen Vivir”. A través de la participación de actores sociales en la formulación de políticas públicas y el impulso del control de políticas públicas y hacia la gestión de todos los niveles de gobierno y a las instituciones públicas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

Los mecanismos de participación ciudadana en Ecuador, se manejan más hacia una democracia representativa, en la cual se puede afirmar que se cumple con la mayoría de la legalidad y cumplimiento ante la Ley, en cuanto a participación ciudadana directa, las organizaciones de la sociedad civil aún deben seguir luchando por hacer efectivo su derecho y facultad motivada de participación en los asuntos públicos, al igual que las instituciones públicas aún deben trabajar en la implementación de herramientas y espacios que permitan a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones, y sobre todo en las formas de control social y transparencia.

5.3.2. *Instrumentos de Tesoro*

En la política pública es relevante sostener y justiciar la problemática desde un reconocimiento legal, por lo que al tema concierne es preciso hacer hincapié que, después de la aprobación de la *Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres* dio paso a que la iniciativa de gobierno empezara a notar la necesidad de la asignación de recursos públicos para tratar dicha problemática.

Esta Ley dispuso que los casos de violencia sean gestionados por unidades judiciales especializadas, en lugar de los jueces penales comunes. En cumplimiento a esta disposición y lo señalado en el artículo 34, el Consejo de la Judicatura desarrolló un programa enfocado en asegurar que las víctimas de violencia tengan acceso a la justicia. En este programa se dio prioridad a la especialización en aspectos relacionados a violencia de género, que contó con una inversión superior a 22 millones de dólares para la ejecución del mismo durante un periodo de cuatro años (Consejo de la Judicatura, 2022).

Este monto, reconocido es asignado del Presupuesto General del Estado, no se asignó por el *Plan de Justicia Abierta en Ecuador*, el diseño y ejecución del Primer Plan se efectuó mediante financiamiento no desagregado como apoyo técnico de ONU. Y, recursos ordinarios del Consejo de la Judicatura que se direccionaron principalmente en contemplar programas orientados al principio de transparencia y modernización de la Gestión Judicial.

El impulso y aporte por parte de la sociedad civil se identifica a través de manifestaciones que respaldan la asignación de presupuesto para la aplicación, especialización o reformulación de los instrumentos de autoridad. Un grupo de movimientos, fundaciones expresan una demanda ante “la asignación de presupuesto suficiente para la Ley Orgánica de Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres y su implementación en todos los territorios, tanto urbanos como rurales” (Alianza para el Mapeo de los Femicidios en el Ecuador, 2020).

La problemática es evidente y la sociedad lo manifiesta de todas las formas en las que le es posible, mientras los ciudadanos luchan por exigir protección y transparencia, los gobiernos aún no reconocen del todo la magnitud del problema, pese a que se reconoce que, para combatir la corrupción en los procedimientos, es imperativo no detenerse únicamente en investigar el soborno. El soborno un delito conocido por especialidad como cohecho o coima es cuando un funcionario recibe o exige algo a cambio de algún servicio (Presidencia de la

República del Ecuador, 2022). Sin embargo, la corrupción en los procedimientos es mucho más profunda. y las instituciones y funcionarios públicos aún no logran discernir entre justicia, transparencia, compromiso público honestidad frente a cohecho y malversación de fondos públicos.

5.3.3. Instrumentos de Organización

Para la implementación del Plan, en Ecuador convergen distintas instituciones y entidades que desde el inicio del reconocimiento y lucha por combatir la violencia en contra de las mujeres y erradicar el femicidio. Se basa en los fundamentos e instrumentos de autoridad internacionales y nacionales, se presentó y aprobó el *Primer Plan de Justicia Abierta* de la Función Judicial mismo que se diseñó con el fin de ser ejecutado en el período 2021-2023.

En materia de gobierno abierto y estadísticas de casos de femicidio y violencia contra las mujeres, la Asamblea General de las Naciones Unidas (2016) aprobó la *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, esta contó con la asesoría de la ONU y establece como el principal ente de la Convención de Naciones contra la Corrupción, y participa en la política pública que se fundamenta en los lineamientos de gobierno abierto para encaminar los sistemas y procesos de corrupción basadas en pruebas, a fin de fortalecer e informar sobre las políticas y estrategias para combatir la corrupción.

El Movimiento de Mujeres del Ecuador y el Consejo de la Judicatura (2022) establecieron la Agenda de Justicia y Género que cuenta con cuatro ejes estratégicos. En el eje estratégico N°4, se determinó el fortalecimiento de los mecanismos de investigación y sanción en casos de violencia sexual contra niños, niñas, adolescentes y mujeres. En este sentido, la institución como principal anfitriona de la política aborda desde los sistemas estructurales, administrativos, técnicos y legales que comprometen la ejecución de la política a través del cumplimiento de publicar los informes de rendición de cuentas, boletines estadísticos, noticias sobre actividades cumplidas así como cumplir a la ciudadanía, al proporcionar información actualizada en la principal herramienta electrónica para el acceso ciudadano a datos de femicidio (Femicidios.ec). En cuanto a la Fiscalía General del Estado opera bajo unidades especializadas tanto en violencia de género como en transparencia y lucha contra la corrupción, a las que se les atribuye las facultades de tratar los procesos de investigación correspondiente y establecer medidas de protección a las víctimas de casos relacionados a la vulneración de la

integridad y la vida de mujeres y, notificar los resultados de las investigaciones a los órganos de justicia responsables sobre los casos tratados.

En el proceso de inserción de transparencia y datos abiertos, según la Dirección Nacional de Transparencia de Gestión del Consejo de la Judicatura (2021), la política pública enfatiza en “establecer mecanismos de difusión interna y externa que permita dar a conocer la gestión de los servicios de justicia” (pá.17). En concordancia, la Corte Constitucionales el órgano superior de control y administración de justicia en esta área (Fundación ESQUEL, 2022). Con respecto a socializar información pertinente, accesible y fiable se identifica una falencia institucional, ya que para el año 2021, dos de las instituciones involucradas en la política únicamente informan sobre las actividades cumplidas por cada institución, esto se evidencia en el uso de redes sociales como Facebook y Twitter, como es el caso de la Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional. Sin embargo, no existe mecanismo alguno para la interacción colaborativa de la sociedad civil en ello.

Tanto la Fiscalía general del Estado como el Consejo de la Judicatura se identifican como las principales instituciones involucradas en la creación y ejecución de la política pública. Referente al cumplimiento de participación ciudadana ya que se identifica que, en el diseño y ejecución del Plan, sobre todo en lo que respecta al manejo de Justicia Abierta en materia de femicidios, no se toma en cuenta la participación social, esto se refleja en el registro de actividades que dan respuesta al cumplimiento del cronograma establecido en el Plan. Ya que únicamente se establecieron mesas de diálogo entre las direcciones y equipo técnico del Consejo de la Judicatura, las instituciones consideradas como actores principales y aparentemente seleccionadas bajo un sesgo basado en conveniencia institucional.

En el proceso de co-creación del Plan, se establecieron objetivos a seguir, entre ellos el Consejo de la Judicatura (2021) dispone “garantizar la participación de la sociedad en la interacción, diálogo, seguimiento y control de la política de justicia abierta, a fin de lograr una integración de la ciudadanía en espacios de toma de decisiones” (pág.14).

La participación de organizaciones sociales locales y nacionales en la participación activa y colaborativa para poner en acción las actividades, programas, proyectos y manifestaciones que colaboren a esclarecer los datos que reflejan las problemáticas percibidas e identificadas desde la sociedad civil estuvo limitada a contemplar únicamente la recepción de avances sobre la elaboración del Plan. Sin embargo, se contó con apoyo técnico externo de

ONU en el proceso de evaluación del Plan, lo cual demuestra que una colaboración integral en el proceso del diseño e implementación del Plan es necesaria para contemplar situaciones, realidades y contingencias que la dinámica unilateral del Estado ignora en los procesos de diseño y ejecución de políticas o instrumentos de políticas públicas.

5.4. Discusión

Años atrás, el femicidio era un fenómeno que pasaba de desapercibido tanto para los ciudadanos como para las autoridades a cargo de la administración de los bienes y servicios que debe proporcionar el Estado ecuatoriano. Sobre todo, priorizar aquellos servicios que involucran la protección y cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos y promover la garantía de la transparencia y participación colaborativa para el diseño de alternativas y soluciones a problemas de alto impacto, como el femicidio y la Violencia en contra de las Mujeres. Los avances legales y la creación del Plan de Justicia Abierta, le ha permite obtener una respuesta institucional al femicidio en Ecuador, que ha sobrepuesto visibilidad y reconocimiento legal del problema estudiado. No obstante, aún dista de considerar soluciones de prevención y reparación integral y efectiva.

En cuanto al femicidio, este históricamente ha sido relegado a la esfera de la lucha feminista y social. La falta de responsabilidad estatal ha marcado límites para abordar el problema desde una perspectiva holística y colaborativa. Si bien la tipificación del femicidio en el Código Orgánico Integral Penal, marcó un hito legal en la historia del país con la implementación de campañas para promover la sensibilización y el diseño de mecanismos de cambio estructural y formal que buscan prevenir y erradicar el problema. La realidad, basada en resultados indican que el problema persiste ya que las cifras aumentan, todavía hay casos sin resolver y la persistente inconsistencia en la información entre las instituciones revelan fallas profundas en materia de transparencia en los sistemas de justicia.

Sobre el Plan de Justicia Abierta y la participación ciudadana, la reflexión se menciona sobre la concepción del femicidio desde la sociedad, es decir, exponer al femicidio como problema privado lo cual limita trazar patrones socioculturales y responsabilidades compartidas entre todos los miembros del Estado. Por tanto, no compromete la responsabilidad del Gobierno y del resto de ciudadanos, sino únicamente a la víctima y al victimario. Al entender este fenómeno como un problema público, se lograría integrar la participación y el aporte de todos los sectores del Estado a través de alternativas en las que las organizaciones o

representantes de la sociedad civil puedan deliberar en el proceso de toma de decisiones, y más aún en el compromiso de ser parte de un ente rector de control y transparencia en los procesos públicos que estén relacionados con el tratamiento de los casos de femicidio en el país.

Con la implementación del Primer Plan de Justicia Abierta, se pretendió transparentar la gestión judicial y fomentar la participación ciudadana. Sin embargo, en la práctica ha demostrado ser unilateral y deficiente. Sobre todo, unilateral dado que, si bien se reconoce la importancia de la contribución de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas en favor de la Justicia Abierta, aún no se ha logrado establecer mecanismos efectivos para la interacción, participación y cooperación libre e integral de organizaciones sociales y feministas nacionales. La ausencia de incidencia ciudadana en la elaboración, control y seguimiento de este, representan una contradicción normativa, dado que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana reconoce a las organizaciones sociales como actores cruciales para la defensa de los derechos humanos, la solución de problemas públicos y el control de la transparencia.

5.5. Conclusiones

El análisis de la taxonomía NATO permitió identificar, en cuanto a la Nodalidad se evidencia que a pesar de que existen plataformas y boletines informativos que buscan transparentar los datos sobre femicidios, como Femicidios.ec, hay inconsistencias notables en las estadísticas proporcionadas por diferentes instituciones como la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura. En cuanto a la participación de organizaciones sociales y civiles para la contribución de información que permita contrastar la data que sustente la deliberada toma de decisiones, no se tomó en cuenta los aportes de la sociedad civil a través de iniciativas como el *Mapa Latinoamericano de Femi(ni)cidios (MLF)* de MundoSur y la cartografía de la Fundación ALDEA con la cooperación de la Alianza para el Monitoreo y Mapeo de los Femicidios en Ecuador. Estos datos no fueron considerados en la co-creación del Plan de Justicia Abierta, limitando así la legitimidad de la política pública y la garantía del derecho de participación ciudadana.

Estos hallazgos representan una base determinante para esclarecer los procesos de transparencia en los procesos de sanción e investigación de los casos. Resaltar la participación ciudadana como ente de aporte de conocimientos y como ente de control ante la información compartida por las instituciones públicas, así como identificar a tiempo las inconsistencias en las estadísticas, tomando en consideración datos fundamentales de cada proceso como la razón

del proceso legal, técnico y administrativo que maneja cada institución frente a la investigación, registro de la causa y registro de la sentencia de la causa.

En la dimensión de Autoridad, el marco legal implementado en Ecuador comprende un aporte significativo para abordar el femicidio, la Constitución y la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Además, la tipificación del femicidio en el Código Orgánico Integral Penal constituye un hito fundamental para el reconocimiento del problema. Sin embargo, a pesar de que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana reconoce el rol crucial de las organizaciones sociales en la solución de problemas públicos, los mecanismos de participación ciudadana en la práctica son más representativos que directos.

En relación con el Tesoro, no se contó con asignación del PGE, sino que las instituciones involucradas principalmente la Función Judicial, ejecutó este proyecto a través de financiamiento de la misma institución. La aprobación y justificación de este presupuesto se asignó para combatir la violencia de género, como lo demuestra la inversión de más de 22 millones de dólares por parte del Consejo de la Judicatura para garantizar el acceso a la justicia a las víctimas (Movimiento de Mujeres del Ecuador et al., 2022). No obstante, el acceso a información detallada sobre el presupuesto específico asignado al Plan de Justicia Abierta en Ecuador es limitado, no existe una rendición de cuentas o un detalle desagregado que nos permita identificar específicamente el desembolso y ejecución presupuestaria en relación a las actividades destinadas en el Plan.

Finalmente, en cuanto a la Organización, aunque instituciones como el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado son actores principales en la implementación del Plan de Justicia Abierta, se evidencia una débil coordinación y vinculación de información entre ellas. La participación ciudadana en el proceso de diseño e implementación de la política ha sido escasa. Los espacios de participación ciudadana se limitaron a mesas de diálogo interinstitucionales que excluyó a muchas organizaciones de la sociedad civil, lo que contradice los objetivos declarados de fomentar la interacción y colaboración ciudadana.

Si bien se ha tenido avances de la política pública para esclarecer hechos y los casos de femicidio a nivel nacional, pero no se ha considerado las voces de los grupos sociales que deberían estar inmersos en la toma de decisiones, esto refleja una inoperancia institucional en el marco diseñar mecanismos de participación ciudadana (inexistentes). Y, la limitación de poder en las relaciones gobierno-sociedad ha generado impacto en el marco social, pero no ha

sido lo suficientemente fuerte para ser tomado en cuenta en el margen de política pública. El Plan de Justicia Abierta, en su período, ha sido un esfuerzo loable pero aún deja fallas en el manejo de la transparencia, la inmediatez, la apertura de datos sobre el femicidio, la escasa participación genuina y en la persistencia de barreras institucionales que impiden una respuesta coordinada, eficaz y plenamente transparente.

5.6. Recomendaciones

Desde la perspectiva del Plan de justicia Abierta, se recomienda trabajar en el diseño de herramientas y mecanismos de articulación, participación, colaboración y coordinación entre las diferentes instituciones encargadas pero también con organizaciones sociales, feministas, ONG y la academia, con la finalidad de contrastar los indicadores manejados para ley control y seguimiento del fenómeno, por lo tanto también es un indicador para para corroborar el cumplimiento eficaz y oportuno del Plan. , Para ello, es importante que el Consejo de la Judicatura trabaje con un Registro Único de Violencia sujeto a una respuesta de emergencia inmediata proporcionada con el ECU 911, para el seguimiento, prevención, tratamiento y atención primaria para las mujeres que denunciaron casos de violencia de género y así fomentar la prevención de más femicidios en Ecuador.

Sobre la tipificación del femicidio, la recomendación se direcciona hacia el artículo 142, frente a las limitantes de criterios penales para la sentencia del caso, pues, entendiendo desde una perspectiva feminista de Russell (2012) y Lagarde (2005), el femicidio no solo debería tipificarse como tal solo y si el femicida está relacionado con el entorno familiar y/o personal de la víctima, ya que en algunas ocasiones podría ser que el victimario atentó contra la vida de la mujer por razones de odio de género, por rechazo, obsesión o por la sexualización de cualquier mujer que se encuentra en cualquier espacio del territorio ecuatoriano. De igual forma, en el tratamiento de los casos es preciso hacer referencia que la violencia en contra de las mujeres refleja ser un delito de atención urgente, pero también debe empezar a considerarse como un problema social y no privado o individual como históricamente se lo ha tratado.

5.7. Referencias

Alianza para el Mapeo de los Femicidios en el Ecuador. (2020, 23 de enero). Femicidios suman 106 víctimas en el 2019. ALDEA. <https://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/4mfdal36dat8nafybh5bmccj8h4gr7>

Alianza para el Mapeo de los Femicidios en el Ecuador. (2022, 16 de septiembre). 206 femini(c)dios en Ecuador ¡Nos declaramos en alerta nacional y vigilia permanente! ALDEA. <https://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/tercermapa2022>

Alianza para el Monitoreo y Mapeo de los Femicidios en el Ecuador. (2020, 9 de marzo). #8M Nuevo reporte: 748 feminicidios desde el 2014. ALDEA. <https://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/39gd9x9btdt76zmtzgm7zlgmlkrjze>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Naciones Unidas. https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1981). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SPÁG.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley Orgánica Reformativa del Código Orgánico de la Función Judicial. Suplemento del Registro Oficial No. 544. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/resources/pdf/normativa/codigoorganicoFJ.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Ley 0. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial N.º 180. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/document.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf

Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo (ALDEA). (s.f.). Mapas y Cartografía social del Ecuador. <https://www.fundacionaldea.org/mapas>

Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo (ALDEA). (s.f.). Quienes Somos. <https://www.fundacionaldea.org/inicio>

Barros, K., Castañeda, D., Chávez, PÁG. , & Chicaiza, M. (2023). Gobernanza jerárquica y la falla de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito: un análisis desde el diseño de políticas públicas. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador*, (39), 59-81. <https://www.redalyc.org/journal/4761/476175701003/html/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023, 23 de noviembre). En 2022, al menos 4.050 mujeres fueron víctimas de femicidio o feminicidio en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/comunicados/2022-al-menos-4050-mujeres-fueron-victimas-femicidio-o-feminicidio-america-latina-caribe>

Comisión Interamericana de Mujeres. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>

Congreso Nacional. (2004). Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Registro Oficial Suplemento 337. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/LOTAIPÁG.pdf>

Consejo de la Judicatura. (2020). Estado del proceso de femicidios y otras muertes violentas de mujeres. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/estadodelprocesoofemicidiosymuertesviolentas.html>

Consejo de la Judicatura. (2021). *Primer Plan de Justicia Abierta en la Función Judicial 2021-2023*. Meridiano. <https://meridiano.com.ec/biblioteca-virtual/>

Consejo de la Judicatura. (2022). [Datos faltantes – completar por el autor]. En el texto se cita una inversión superior a 22 millones de dólares en unidades judiciales especializadas en violencia de género. No se proporcionó título ni fuente exacta.

Consejo de la Judicatura. (2023). Boletín No. 3. Femicidios y Muertes Violentas de mujeres en el Ecuador. Corte a diciembre de 2022. https://www.funcionjudicial.gob.ec/resources/pdf/BOLETIN%20FEMICIDIOS%20%28con%20elementos%20de%20ge%CC%81nero%29Final%20GF_final-1.pdf

Consejo de la Judicatura. (2024). Estado del proceso de femicidios y otras muertes violentas de mujeres. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/estadodelprocesoefemicidiosymuertesviolentas.html>

Corte Nacional de Justicia. (2022). Declaración de juezas y jueces del país por la Justicia Abierta. Cumbre de Cortes de Justicia del Ecuador. <https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Comunicados/Declaracion.pdf>

Coyla, C. (2021). El enfoque de las capacidades en la Justicia Abierta. CEPAL.

Fiscalía General del Estado. (2017). Unidad Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. <https://www.fiscalia.gob.ec/unidad-nacional-de-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion/>

Fiscalía General del Estado. (2019). Boletín criminológico y de estadística delictual. [Documento interno; sin URL pública disponible].

Fiscalía General del Estado. (2021). Ecuador: las Cifras del Femicidio. <https://www.fiscalia.gob.ec/wp-content/uploads/2021/06/Cifras-femicidio-junio2021.pdf>

Fundación ESQUEL. (2022). Estudio académico sobre el estado de la Justicia Abierta en Ecuador. <https://bivica.org/file/view/id/6344>

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, Centro de Apoyo y Protección de los Derechos de SURKUNA, & Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador. (2021). Informe sobre Acceso a la Justicia de las Mujeres en Ecuador. <https://surkuna.org/wp-content/uploads/2021/09/Informe-Acceso-a-la-Justicia.pdf>

Grupo de fortalecimiento estadístico de indicadores de seguridad y justicia de la Comisión Especial de Estadística de Seguridad, Justicia y Transparencia. (2021). Víctimas de

Femicidio y otras formas de muertes Violentas de Mujeres y Noticias del Delito.
<https://www.funcionjudicial.gob.ec/resources/femicidios/victimas%20de%20femicidio.htm>

Grupo de fortalecimiento estadístico de indicadores de seguridad y justicia de la Comisión Especial de Estadística de Seguridad, Justicia y Transparencia. (2023). Información estadística de femicidios a nivel nacional. Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.
https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2023/10/40_Informe_estadistico_de_Femicidio.pdf

Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.

Lagarde, M. (2005). Femicidio, delito contra la humanidad. En *Mujeres intelectuales* (ppág. 357-370). CLACSO. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv253f4j3.22>

Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. (2023). Rendición de Cuentas de la gestión del año 2022. https://www.derechoshumanos.gob.ec/rendicion-de-cuentas-de-la-gestion-del-ano-2022_mmddhh/

Movimiento de Mujeres del Ecuador & Consejo de la Judicatura. (2022). *Agenda de Justicia y Género 2023-2025*. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/resources/pdf/AGENDA%20JUSTICIA%20Y%20GENERO%202022-2025.pdf>

MundoSur. (2020). Mapa Latinoamericano de Femi(ni)cidios. <https://mlf.mundosur.org/lupa>

MundoSur. (2020). Mapa Latinoamericano de Femicidios. Marco Teórico. <https://mundosur.org/wp-content/uploads/2021/09/Mapa-Latinoamericano-de-Femicidios.-MT.pdf>

MundoSur. (2022). BRIEF Institucional. <https://mundosur.org/wp-content/uploads/2022/02/Brief-MundoSur.pdf>

ONU Mujeres & OACNUDH. (2013). Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio). OACNUDH.

Organización Mundial de la Salud. (2013). Comprender y abordar la violencia contra las mujeres: femicidio. OMS/OPS.

Orzlak, O., & Kaufman, E. (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional. AAEAPÁG.

Pineda, E. (2021). Morir por ser mujer: femicidio y feminicidio en América Latina. Prometeo. <http://digital.casalini.it/9789878161914>

Policía Nacional del Ecuador. (2013). Dirección Nacional de Investigación de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Secuestro y Extorsión. https://www.policia.gob.ec/wpfd_file/direccion-nacional-de-investigacion-de-delitos-contra-la-vida-muertes-violentas-desapariciones-secuestro-y-extorsion-dinased/

Presidencia de la República del Ecuador. (2022). Estrategia Nacional Anticorrupción. https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/Estrategia-Nacional-Anticorrupcio%CC%81n-2022_f.pdf

Revelo, J., & Sánchez, J. (2020). *Análisis de la distribución espacial y causística de femicidios y violencia de género en Ecuador entre 2014-2019*. Universidad de las Fuerzas Armadas. <https://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/p5mga9bxtkd3czkt92fkbw52tentb>

Russell, D. (2012). Defining femicide. United Nations Symposium.

Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2010). Metodología de la investigación (5^a ed.). McGraw-Hill.

CAPÍTULO VI.

Políticas de seguridad pública limitadas por la violencia

Rosero Bolaños Edwin Paúl

<https://orcid.org/0009-0004-1436-6481>

edwin.rosero@upec.edu.ec

Vladimir Anibal Aguilar Castro

<https://orcid.org/0003-3795-8709>

vaguilarula@gmail.com

Resumen

La seguridad ciudadana reflejó una crisis institucional. A nivel global se ha generado cuatrocientos cincuenta y ocho mil (458,000) homicidios al año, aproximadamente cincuenta y dos (52) muertes por hora. En América Latina existió ciento cuarenta mil (140.000) homicidios al año. Y Ecuador en el año 2023 tiene un aumento del setenta y cuatro (74%) en referente a la tasa de violencia y homicidios. Esta investigación estudió y analizó las fallas de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el Ecuador. Para ello se aplicó una metodología descriptiva y explicativa con un enfoque cualitativo. Es decir, la Taxonomía NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) permitió categorizar los instrumentos de política pública, como la normativa, estructuras organizacionales, información y presupuesto y complementándose con el enfoque de Howlett sobre instrumentos procedimentales y sustantivos. Los resultados demostraron que el Estado posee herramientas necesarias para diseñar, formular, implementar y evaluar una política pública de seguridad ciudadana. Sin embargo, se pudo identificar deficiencia en la articulación de los instrumentos de nodalidad y autoridad, lo que refleja poca cooperación y coordinación entre instituciones. Además, la transferencia de competencias y la distribución de recursos debilita la capacidad de respuesta en diferentes niveles de gobierno. Finalmente, la investigación reflejó que los instrumentos de la política de seguridad ciudadana se encuentran fragmentados, lo que dificulta tener una solución. Sin embargo, la seguridad ciudadana representa problemáticas sociales de fondo que aún no han sido resueltas como la pobreza, desempleo y el poco acceso a los servicios básicos y humanos.

Palabras clave: Políticas públicas, fallo de políticas públicas, seguridad ciudadana.

Abstract

Citizen security reflected an institutional crisis. At the global level, approximately four hundred fifty-eight thousand (458,000) homicides occur each year, equivalent to around fifty-two (52) deaths per hour. In Latin America, one hundred forty thousand (140,000) homicides were recorded annually. In Ecuador, in 2023, there was a seventy-four percent (74%) increase in the rate of violence and homicides. This research studied and analyzed the failures of public citizen security policies in Ecuador. For this purpose, a descriptive and explanatory methodology with a qualitative approach was applied. In this regard, the NATO Taxonomy — Nodality, Authority, Treasure, and Organization— made it possible to categorize public policy instruments, such as regulations, organizational structures, information, and budget. This was complemented by Howlett’s approach to procedural and substantive instruments. The results showed that the State has the necessary tools to design, formulate, implement, and evaluate public citizen security policy. However, deficiencies were identified in the articulation of nodality and authority instruments, reflecting limited cooperation and coordination among institutions. In addition, the transfer of competencies and the distribution of resources weaken response capacity at different levels of government. Finally, the research revealed that citizen security policy instruments are fragmented, making it difficult to achieve an effective solution. Moreover, citizen security is linked to deep-rooted social problems that have not yet been resolved, such as poverty, unemployment, and limited access to basic and human services.

Keywords: Public policy, public policy failure, citizen security.

6.1. Introducción

Buvinic (2002) señaló que “La violencia social constituye cada vez más la mayor amenaza para las libertades fundamentales, el acatamiento de la ley y la consolidación democrática” (pág. 77). La violencia genera condiciones inhumanas en el desarrollo integral de un ser humano. Especialmente, en personas que se encuentran en situación de calle. Esto crea vías de vulnerabilidad y debilidad hacia el gobierno, que debilitan la democracia y promueven la fragmentación institucional.

Las cifras mundiales reflejan una crisis a nivel global. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2023) resalta que “Hay un promedio de 52 personas fallecidas por hora. Lo que representa una sumatoria aproximada de 458.000 homicidios al año” (pág. 27). Londoño et al. (2018) concuerda que “Existen 140.000 homicidios al año en América Latina” (pág. 52). Esto representa millones de familias afectadas a nivel patrimonial, económico y social.

En todas las regiones del mundo, la violencia se ha apoderado de cada uno de los rincones de cada familia, ya sea por robos, homicidios o violencia intrafamiliar. En Ecuador, la situación es similar y ha llegado a extremos jamás antes alcanzados en la región. InSight Crime en el informe Balance de InSight Crime de los homicidios en 2023 señala que “En el año 2023, Ecuador presentó una tasa de homicidios del 44.5% cada 100.000 habitantes, un aumento del 74% en comparación al año 2022” (pág. 8) cuyos índices que afectan a cada familia ecuatoriana.

Sin embargo, la violencia no es el único problema que afecta al Ecuador. Los sistemas gubernamentales podridos por la corrupción han permitido el crecimiento de grupos criminales organizados y el desarrollo del narcotráfico. Mantilla (2023) afirma que “Lastimosamente, para que estos problemas públicos y sociales puedan surgir, es necesario el involucramiento y complicidad de instituciones gubernamentales” (pág. 1). Es ahí que inicia el debilitamiento del órgano estatal.

La seguridad ciudadana es un bien público, cuyo suministro recae exactamente en las instituciones gubernamentales. Sánchez et al. (2020) afirma que “La seguridad ciudadana implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos y es un bien público” (pág. 761). El derecho a la vida, la integridad del ser humano y una vida digna se vuelve un deber del Estado.

Lastimosamente, las cifras demuestran lo contrario. La política pública de seguridad ciudadana en el Ecuador ha fallado.

Hudson et al., (2019) señalan que “Es fundamental comprender la naturaleza del fracaso de las políticas: lógicamente, las razones por las que las cosas salen mal deberían orientar la búsqueda de posibles soluciones” (pág. 2). Con el objetivo de solucionar y construir una política pública de seguridad ciudadana más efectiva se formula la siguiente pregunta ¿Por qué las políticas de seguridad ciudadana han fallado en el Ecuador? Pregunta coherente con respecto a la realidad del país. Según McConell (2015) señala que “Las fallas pueden surgir en tres ámbitos: durante el proceso para producir políticas públicas, en los instrumentos y en la arena política” (pág. 232-236). Por lo tanto, la presente investigación se enfocará en la implementación y los instrumentos que la conforman. Manosalvas (2018) advierte que “Durante el proceso de una política pública se suelen generar adhesiones y conflictos que posicionan a la cuestión de la falla en la arena política” (pág. 158 – 159).

En este contexto, la investigación tiene como objetivo categorizar los diferentes instrumentos que conforman la política pública, para analizar su implementación dentro del contexto ecuatoriano. La investigación brindará conocimientos fundamentales para la construcción de lineamientos y guías que permitan la formulación de una política pública de seguridad ciudadana más eficiente, eficaz y ajustada de acuerdo con las demandas y necesidades de la ciudadanía ecuatoriana.

6.2. Materiales y métodos

6.2.1. Análisis de instrumentos de seguridad ciudadana para conocer la resiliencia del estado ecuatoriano

Las políticas públicas se desarrollaron en contextos complejos, diferenciados por varias perspectivas de actores involucrados, instituciones y consecuencias que conlleva a un análisis profundo de la política. Barros et al. (2023) indican que “Los objetivos de las políticas públicas varían dependiendo del conjunto de actores políticos, ideas y reglas institucionales de la agenda política” (pág. 64). En este sentido, la implementación de la política se vuelve complejo y desafiante por cada una de estas características en particular.

En este sentido para aplicar una política pública en virtud de los instrumentos es necesario contextualizar las condiciones del ambiente organizacional y los actores

involucrados. Según Córdova (2018) señala que se entiden en términos de “i) los ajustes institucionales, (...), los arreglos sistémicos y el análisis de instrumentos de políticas públicas; ii) el problema relativo a las circunstancias de la selección del instrumento; y iii) la temporalidad y otras circunstancias específicas de la decisión” (pág. 89). Además, Howlett (2005) indica que es necesario “comprender el uso de paquetes de instrumentos en lugar de herramientas individuales es un paso crucial para diseñar estrategias y el concepto de estilo de implementación” (pág. 49). En este sentido, la elección de instrumentos se sustentó en la Taxonomía NATO, la cual permite clasificar y caracterizar cada uno de los instrumentos. Esta clasificación de instrumentos permitió la articulación coherente, eficiente y eficaz para la construcción de un “estilo de implementación”.

La taxonomía NATO, una herramienta que estudia las políticas públicas desde todos sus ámbitos. Creando un panorama completo de cada política pública. Barros, et al. (2023) señala que “La taxonomía NATO se compone de cuatro instrumentos principales: i) nodalidad, dispositivos para generar y difundir información; ii) autoridad, leyes, planes u ordenanzas; iii) tesoro, recursos financieros; y iv) organización, que puede ser institucional” (pág. 65).

La variedad de instrumentos disponibles dentro de la Taxonomía NATO para la acción pública constituyó una pieza fundamental para que los gobiernos se estructuran y operan. La Taxonomía NATO según Hood & Margetts (2007) contribuyen a “Comprender qué es lo que los gobernantes hacen, (...), precisamente describiendo los instrumentos sustantivos y procedimentales que utiliza, cómo los utiliza y de qué manera llega a sus decisiones” (pág. 193). La taxonomía refleja la capacidad del Estado para intervenir en diversos ámbitos sociales, la toma de decisiones, prioridades y estrategias que se ejecutan.

Tabla 17

Modelo de elección de instrumentos sustantivos

Nivel de capacidad	Nivel de complejidad del subsistema de política	
	Alto	Bajo
estatal	Instrumentos de mercado o subsidios	Instrumentos de provisión directa
Alto	Instrumentos regulatorios o de información	Instrumentos voluntarios, comunitarios o familiares
Bajo		

Fuente: Howlett (2005) What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles.

Tabla 18

Modelo de elección de instrumentos procedimentales

Nivel de capacidad estatal	Nivel de complejidad del subsistema de política	
	Alto	Bajo
Alto	Manipulación institucional	Fondos de manipulación
Bajo	Manipulación de reconocimiento	de Manipulación de información

Fuente: Howlett (2005) What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles.

En este contexto, el análisis se convirtió en una guía para examinar la consistencia de los instrumentos de la política pública. Howlett (2009) lo define como “(i) Que los niveles, metas y objetivos de política sean coherentes; (ii) los instrumentos de política y su calibración sean consistentes; y (iii) las metas y calibraciones de las herramientas de política también sean congruentes y convergentes” (pág. 74). El análisis permitió evaluar la solidez de los instrumentos dentro de la estructura institucional y como interactúan con los diferentes actores sociales.

En ese sentido, la investigación tiene un enfoque cualitativo. Cortés e Iglesias (2004) lo define como “Una vía de investigar sin mediciones numéricas, tomando encuestas, entrevistas, descripciones, puntos de vista de los investigadores, reconstrucciones los hechos” (pág. 10). Además, el presente artículo presentó una mezcla entre la investigación descriptiva y explicativa. Hernández et al., (1997) lo definen como “tipos de investigación que describen y explican situaciones socio políticas en base a hechos históricos y bibliografías estableciendo una relación racional entre la teoría y los hechos” (pág. 69–74).

El enfoque de investigación y la metodología permiten comprender cómo se configuran y evolucionan los distintos instrumentos que estructuran la acción del Estado ecuatoriano, a partir de los ejes propuestos por la taxonomía NATO: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. El análisis se orientó a identificar cómo estos mecanismos han sido utilizados en el marco de las políticas de seguridad ciudadana, especialmente en un contexto marcado por el incremento sostenido de la violencia.

La situación no solo reflejará una creciente preocupación social, sino que también pondrá en evidencia limitaciones en la capacidad del Estado para diseñar e implementar respuestas efectivas. Los altos niveles de grupos criminales organizados, violencia, corrupción,

han consolidado en formas de gobernanza criminal. La gobernanza criminal contiene estructuras bien consolidadas por la gran capacidad financiera y estructural que influye directamente en los actores sociales y estatales.

Samaniego y Zambrano (2022) afirman que “La gobernanza criminal es el espacio ilícito en que el Estado, a través de sus instituciones y autoridades, le ceden al crimen organizado, mediante el cual las organizaciones delictivas se posicionan clandestinamente sobre el territorio soberano” (pág. 586). La falta de articulación de las diferentes estructuras gubernamentales, condiciones económicas y sociales que atraviesa el Ecuador permite el crecimiento exponencial de los grupos criminales organizados.

El posicionamiento de grupos criminales organizados (GCO) dentro del territorio ecuatoriano establecen situaciones tensas y complejas por la tenencia del mercado y el territorio, creando un desorden criminal. Sampó (2021) afirma que “El desorden criminal, caracterizado por la existencia de diversos grupos armados rivales operando en una comunidad, que intentan controlar un mismo segmento de mercado y ejercer un dominio limitado sobre las actividades locales, al tiempo que mantienen relaciones conflictivas con el Estado” (pág. 14).

Por lo tanto, Briceño (2022) indica que “Existen amplias zonas donde los gobiernos no tienen presencia o su implantación es muy precaria como para poder reclamar un dominio real sobre los territorios” (pág. 4). Las causas concluyeron en que grupos criminales se enfrenten entre sí y desencadenen un desorden criminal. La causa principal se generó por la disputa de territorio y obtener mayores recursos económicos, lo que afecta directamente a la sociedad civil.

El fenómeno ha escalado bárbaramente en América Latina y especialmente en Ecuador. Si recapitulamos, los índices de violencia en Ecuador son bastante altos, especialmente en los últimos años. Es un reflejo de los grupos criminales organizados y el narcotráfico están luchando por tomar la gobernanza del territorio y los recursos. Sin embargo, el Estado debe implementar estrategias de gobernanza, que permita fortalecer el Estado y ciudades resilientes frente a los efectos violentos implantados por las mafias.

García (2024) señala que “El índice de “Resiliencia” es la “capacidad de resistir y dismantelar las actividades del crimen organizado en su conjunto, en lugar de mercados individuales, a través de medidas políticas, económicas, legales y sociales” (pág. 62). En ese

sentido la resiliencia son las estrategias que adopte el Estado y las ponga en práctica en conjunto con los diferentes actores sociales.

En este contexto, resulta fundamental analizar la resiliencia desde los instrumentos que usa el gobierno de Ecuador como un mecanismo clave para fortalecer la integridad territorial y la capacidad del Estado en la lucha contra el crimen organizado. La resiliencia permitirá el desarrollo de sistemas efectivos para combatir el lavado de activos, la implementación de regulaciones económicas más estrictas, el fortalecimiento de programas de apoyo a víctimas y testigos, así como la promoción de estrategias de prevención y cooperación entre los actores estatales.

6.3. Resultados y discusión

6.3.1. Análisis desde la gobernanza criminal hasta los instrumentos de seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana en Ecuador se ha convertido en uno de los temas más sensibles y urgentes para el Estado y la sociedad. En los últimos años, el aumento de los niveles de violencia, el empoderamiento de estructuras delictivas organizadas y la presente inseguridad han obligado a replantear las políticas públicas. En este sentido, el gobierno ha desarrollado una serie de instrumentos orientados a prevenir, contener y responder a las amenazas que afectan la convivencia social y el ejercicio pleno de los derechos de la población.

Los instrumentos no se limitan únicamente al accionar de la policía o las fuerzas armadas, sino que forman parte de un enfoque más amplio. Es decir, reconoce la seguridad como un componente fundamental del desarrollo humano. En ese sentido, el Estado ecuatoriano ha diseñado marcos normativos, instituciones especializadas, asignación de recursos y mecanismos de coordinación entre instituciones para buscar articular la seguridad ciudadana entre el Estado y la sociedad civil.

Por lo tanto, instrumentos como el Plan Nacional de Seguridad Integral, la Política Pública de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica, y otros programas implementados por ministerios, gobiernos autónomos y grupos sociales busca consolidar un ambiente sano para las personas. Sin embargo, existen desafíos que requiere una construcción interinstitucional más justos, participativos y resilientes frente al problema de la violencia en el Ecuador.

Tabla 19

Matriz NATO para el estudio de la seguridad ciudadana

Item	Nodalidad (Información)	Autoridad (Normativa)	Tesoro (Recursos)	Organización (Instituciones)
Sustantivos	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Gobierno (Homicidios) • Fiscalía General del Estado (Robos y Violencia contra la mujer) • INEC (Boletín Técnico Registro Estadístico de Defunciones Generales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de la República del Ecuador (2008) • Ley de Seguridad Pública y del Estado • Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019-2030 • Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030 • Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) • Plan Nacional de Seguridad Integral 	<ul style="list-style-type: none"> • PGE 2024 • PGE 2023 • Plan Anual de Inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República del Ecuador • Ministerio de Defensa Nacional • Ministerio de Gobierno • Ministerio del Interior • Fuerzas Armadas • Policía Nacional • Fiscalía General del Estado • Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales • Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales • Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales • Subsecretaría de la Defensa

Procedimentales	<ul style="list-style-type: none"> • Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO) • Estudio Global de Homicidios 2019 (UNODC) • Estudio Global de Homicidios 2023 (UNODC) • InSight Crime 	<ul style="list-style-type: none"> • Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos • Declaración Universal de los Derechos Humanos • Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 	—	<ul style="list-style-type: none"> • Organización de las Naciones Unidas (ONU) • Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL) – Gobierno de Estados Unidos
-----------------	---	--	---	---

Nota. Elaboración propia a partir del análisis documental de políticas públicas de seguridad ciudadana en Ecuador. La taxonomía NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro, Organización) sigue la clasificación de Hood y Margetts (2007). Los instrumentos se dividen en sustantivos (afectan directamente la producción/distribución de bienes y servicios) y procedimentales (afectan comportamientos y coordinación entre actores). El guion (—) indica que no se identificaron instrumentos de tesoro en la categoría procedimental dentro de las fuentes revisadas.

- **Instrumentos de nodalidad**

La violencia al ser una problemática a nivel nacional, el gobierno ecuatoriano ha creado varias herramientas que posibiliten tener información confiable, puntual y acertada. La información es fundamental para que las autoridades tomen la decisión correcta para responder ¿La violencia en el Ecuador es un problema público? Desde esta perspectiva varias instituciones públicas han destacado por recopilar información estadística donde describe claramente la situación del país. En Ecuador, la Fundación Panamericana para el Desarrollo en Ecuador creó el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO). Bueno (2023) en calidad de Directora de la fundación indica que es “Un instrumento que nace desde el Proyecto de Creación de Capacidades del Sector Judicial Ecuatoriano con el propósito de combatir el crimen organizado y el narcotráfico” (pág. 56). El OECO, presenta información variada desde tres bases de datos como lo es el visualizador de datos, boletines y publicaciones (Tabla 4).

Tabla 20

Estadísticas según delitos del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado

Ítem	Delitos	Descripción	Datos
1	Número de homicidios	Homicidios a nivel nacional 2023	3.599
		Armas incautadas	149.166,00
2	Estadística operacional	Fauna silvestre rescatada	59,00
		Material aurífero incautado (Kg)	101.797,00
		• Tráfico ilícito de migrantes	
		• Extorsión	
		• Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización	
		• Tenencia y porte de armas	
3	Denuncias por delitos graves	• Tráfico ilícito de armas de fuego, armas químicas, nucleares o biológicas	Consumado / Tentativo
		• Captación ilegal de dinero	
		• Delincuencia organizada	
		• Trata de personas	
		• Contrabando	
		• Actividad ilícita de recursos mineros	
4	Resultados antinarcóticos	Incautación de droga (Kg)	13.934,1337

Nota. Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO, 2023). La columna "Datos" para el ítem 3 (Denuncias por delitos graves) presenta el estado procesal de las denuncias (consumado o tentativo) sin desagregación numérica por cada delito en la fuente original. Los decimales se presentan con coma como separador decimal (normativa ecuatoriana).

Además, tenemos el Ministerio de Gobierno, ente rector encargado de la seguridad pública del país y regulado por el Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio. La Asamblea Nacional del Ecuador (2012) en el Art. 1 del estatuto antes mencionado, indica que “El Ministerio de Gobierno ejerce la rectoría para formular, ejecutar y evaluar la política pública para garantizar la seguridad interna y la gobernabilidad del Estado” (pág. 2). Por lo tanto, al ser el ente rector tiene que poseer información privilegiada para la toma de decisiones correctas.

En ese contexto, el Grupo de Fortalecimiento Estadístico (2024), indica que “En el año 2023, Ecuador registró un total de 6.530 homicidios a nivel nacional. La provincia del Guayas concentró el mayor número de casos, con 1.017 personas fallecidas. La mayoría de las víctimas se encuentran entre 25 y 29 años” (pág. 11). La información confirma la crisis que vive la sociedad ecuatoriana. Además, información necesaria para que las autoridades tomen las decisiones correctas.

Desde otra perspectiva la violencia es un tema que aborda muchas aristas, permitiendo la articulación de varias instituciones del Estado. Por lo tanto, Villacís (2016) indica que para combatir la violencia en el Ecuador es necesario unir “Las fuerzas del orden, especialmente la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas/Armada Nacional y la Fiscalía General del Estado” (pág. 129).

En ese sentido Villacís (2010) define a la Fiscalía General del Estado como un “Órgano autónomo de la Función Judicial, con independencia administrativa, económica y financiera, teniendo como su máxima autoridad y representante legal a la Fiscal o al Fiscal General” (pág. 214). Desde estas perspectivas, la Fiscalía General del Estado posee un apartado denominado Analítica -Información Estadística donde detalla datos cuantitativos con respecto a robos y violencia contra la mujer.

Dentro de la Analítica la Fiscalía General del Estado (2024) demuestra que la violencia en Ecuador toma un punto crítico. El robo o delincuencia se ha mantenido. En el año 2022 se obtuvo una cifra de 79.517, tomando mayor cantidad de robo a personas dando un total de

31.485, mientras que, en el año 2023 la delincuencia se encuentra en 76.082 y el robo a personas es de 27.869 casos registrados.

- **Instrumentos de la autoridad**

Los marcos normativos dentro de las instituciones gubernamentales han permitido que exista una transferencia de competencias a distintos órganos que forman la estructura gubernamental. La Asamblea Nacional del Ecuador (2008) en su Art. 1 indica que “Ecuador se gobierna bajo la descentralización” (pág. 23). Es decir, el gobierno central transfiere varias competencias a los gobiernos autónomos descentralizados en diferentes niveles de gobierno para distribuir cada uno de los recursos públicos de manera equitativa e igualitaria.

Además, por medio de estos mecanismos La Asamblea Nacional del Ecuador (2008) dentro de la Constitución de la República del Ecuador, Art. 3 manifiesta que “El Estado tiene como deber fundamental ofrecer a la sociedad ecuatoriana paz y seguridad en conjunto con instituciones gubernamentales libres de corrupción” (pág. 23). En este sentido, demuestra que la seguridad ciudadana es un tema obligatorio que debe presentarse dentro de la agenda pública.

En este sentido, la Presidencia del Ecuador ha transferido competencias de seguridad ciudadana a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de los diferentes niveles de gobierno, dando inicio desde los niveles de gobierno regionales, provinciales, cantonales y parroquiales. La Asamblea Nacional del Ecuador (2010) dentro del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en los Art. 31, Art. 41, Art. 54, Art. 67 indica que “Transfiere las competencias de seguridad ciudadana como un deber de cada uno de los niveles de gobierno” (pág. 17 – 36).

Además, existe el Plan de Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019 – 2030, Romo Rodríguez (2019) lo define como “Un instrumento de planificación estratégica al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos, así como la programación y ejecución de actividades en el país, en coordinación con los gobiernos centrales y autónomos descentralizados” (pág. 13). Para Merinero Rodríguez (2009) define que los actores intervienen dentro de “Un territorio determinado y las relaciones que establecen entre ellos en el curso de las acciones” (pág. 5).

Con respecto a lo mencionado anteriormente, el gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados de los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil son un

conjunto de actores relacionados encaminados en el mismo objetivo de precautelar la seguridad ciudadano para la población ecuatoriana. Vemos que esta articulación si ha dado resultado, Ronquillo (2024) indica que “La ministra de Gobierno y del Interior, Mónica Palencia, le cuenta la “buena noticia”: de 28 muertes violentas diarias ahora hay seis” (pág. 7). Resultado dado por la coordinación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Ecuador.

- Instrumentos del tesoro

En cuanto a los instrumentos del tesoro, el Ecuador reconoce que la violencia e inseguridad ciudadana es una problemática pública, por lo tanto, los diferentes organismos gubernamentales han destinado diferentes recursos para solventar dicha necesidad. El Registro Oficial Órgano de la República del Ecuador (2024) manifiesta que la Policía Nacional está dentro del sector de asuntos internos, en ese sentido manifiesta que “La Policía Nacional es la entidad más representativa dentro de este sector, entidad encargada de brindar los servicios de seguridad interna a nivel nacional” (pág. 399).

Por lo tanto, para analizar el instrumento de tesoro, se analizará el presupuesto asignado para la Policía Nacional del Ecuador en las proformas presupuestarias de 2023 y 2024. Entendiendo que este presupuesto será utilizado en diferentes herramientas que permitan un desarrollo adecuado. Para Fernanda (2024) resalta la importancia de invertir los recursos en “Vehículos patrulleros, armas de fuego, municiones, chalecos de protección balística, y material antimotines a la Policía Nacional del Ecuador” (pág. 14). Con el propósito de reforzar la protección de los uniformados y la seguridad ciudadana.

Tabla 21

Presupuesto asignado según la proforma presupuestaria 2023 y 2024

Institución	Proforma presupuestaria 2023	Proforma presupuestaria 2024	Porcentaje de variación
Policía Nacional del Ecuador	1,397,021,246.10	1,433,562,131.58	2.55%

Fuente: Elaboración propia basada en la proforma presupuestaria 2023 y 2024.

- Instrumentos de la organización

El problema público de crisis de violencia en el Ecuador es un problema bastante complejo que permite el accionar en conjunto de la Función Judicial del Ecuador. En ese

sentido, nace la política pública desde la Presidencia del Ecuador permitiendo la transferencia de competencias desde el gobierno central hasta los diferentes niveles de gobierno como lo son los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, cantonales y parroquiales.

Como se mencionó anteriormente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización otorga como deber normativo la seguridad ciudadana a cada uno de los diferentes niveles de gobierno. Así Romo Rodríguez (2019) implementa el Plan Específico de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana “Como instrumento de planificación estratégica al que se sujetarán políticas, programas y proyectos, así como la programación y ejecución de actividades en el país, en coordinación con los gobiernos centrales y autónomos descentralizados, y otras entidades del Estado” (pág. 13).

Por lo tanto, en el Art. 3 del Decreto Ejecutivo No. 111 que “La movilización e intervención de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en el territorio nacional para garantizar la soberanía e integridad territorial” (pág. 10). Principales instituciones y organizaciones de garantizar condiciones de vida establecidas en calidad, derechos humanos y en un Estado de Bienestar. Además, Ecuador ha incorporado la cooperación internacional como una medida complementaria para fortalecer la seguridad ciudadana. De esta manera responde de mejor manera a los problemas de violencia y criminalidad.

6.3.2. Realidad de la seguridad ciudadana en el Ecuador

- Instrumentos de nodalidad

Lamentablemente el Ministerio de Gobierno no presenta información consistente y fiable a nivel de violencia en general, a pesar de ser el órgano gubernamental, rector en seguridad pública del Ecuador. Oszlack (2013) indica que “la información no puede ser subida por dos razones. La primera porque los funcionarios públicos renuncian a transparentar la gestión realizada y por otro lado es posible que exista la indiferencia por parte de la institución en publicar la información recolectada” (pág. 4).

Sin embargo, estos datos estadísticos en el aspecto de homicidios, no concuerda con el OECO. Lo que lleva a pensar que la información no está siendo totalmente transparente y que las instituciones no se encuentran bien articuladas. Es ahí, cuando falla en la construcción de políticas públicas, porque no cumple con las fases de la formulación y coordinación de políticas

públicas. Pero, desde una arista emergente podemos decir que la violencia y la inseguridad ciudadana si se han convertido en tema de interés y una problemática pública.

Afirmativamente, en los instrumentos procedimentales obtenemos el Estudio Mundial de Homicidios 2019 y 2023 y el Balance de InSight Crime de los Homicidios en 2023 , que si demuestran una crisis bastante complicada a nivel mundial, América Latina y el Ecuador. InSight Crime (2023) indica que “Existe un aumento del 74% a nivel del Ecuador en perspectiva a homicidios” (pág. 16). Por lo tanto la violencia si demuestra una problemática pública y un tema de interés según la Teoría de Complejidad de Seguridad.

- **Instrumentos de la autoridad**

La articulación entre distintas instituciones es clave para alcanzar transformaciones positivas que beneficien a la sociedad. Sin embargo, estas relaciones tienden a debilitarse cuando las entidades involucradas no perciben un nivel equitativo de reconocimiento o retribución por su labor. Esta falta de valoración puede generar desmotivación entre autoridades y funcionarios que tienen la responsabilidad de proteger la seguridad ciudadana.

Un elemento especialmente delicado dentro del escenario de seguridad es la presión constante que ejercen los grupos criminales sobre los servidores públicos. Las amenazas directas, junto con hechos de violencia, generan un clima de temor que obliga a muchos funcionarios a reducir o incluso suspender sus intervenciones, priorizando su seguridad personal y la de sus familias. Esta realidad pone en evidencia vacíos estructurales en la política pública, particularmente en lo que respecta a la débil coordinación interinstitucional y a la limitada capacidad del Estado para enfrentar el poder de las organizaciones criminales.

- **Instrumentos del tesoro**

Sin embargo, a pesar de las cifras alarmantes que se vive en el Ecuador, el país y el gobierno central no ha centrado sus esfuerzos en temas presupuestario para afrontar la crisis de violencia en el Ecuador. En virtud de la Tabla 5, podemos percibir que para el periodo fiscal 2024 existe un aumento del 2.55% en comparación a la proforma presupuestaria del año 2023. Pero solamente 36,540,885.48 de dólares no son suficientes para combatir a grupos criminales organizados en el Ecuador.

Según Gonzáles (2023) resalta que “La provisión de 10.878 armas de cuatro distintos calibres. El costo es de USD 14,5 millones” (pág. 11). En ese sentido, los recursos no son suficientes para combatir el crimen organizado. Chiriboga (2024) indica que “Los grupos criminales movilizan aproximadamente 60 000 millones de USD en ingresos ilícitos, una cifra casi tan alta como la deuda externa del país” (pág. 6). Esto dificulta la situación, porque los GCO tienen mayor poder adquisitivo en comparación al gobierno.

- Instrumentos de la organización

Sin embargo, el papel de la sociedad civil es de vital importancia en el proceso de implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el Ecuador. Lamentablemente, problemas públicos que trascienden más allá del gobierno casi no se discuten. Salazar (2015) indica que “Los temas ‘incómodos’ no trascienden a la arena pública, ni a los espacios participativos, no se discuten, no existen” (pág. 95). Por lo tanto, no existe una participación activa de la ciudadanía.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (2023) indica que “ A junio 2023, la pobreza a nivel nacional se ubicó en 27,0% y la pobreza extrema en 10,8%” (pág. 8). En ese sentido, la población también se ve obligada a buscar diferentes formas legales e ilegales de conseguir recursos. Salazar (2015) manifiesta que “La motivación es importante en tanto está vinculada a la carencia de alguna necesidad humana, una persona realiza una acción para cubrir una necesidad” (pág. 106). Es decir, no existe una aprobación al 100% de los actores de la sociedad civil.

6.4. Conclusiones

En América Latina, y particularmente en Ecuador, la preocupación por la seguridad ciudadana ha aumentado de manera significativa en los últimos años. Este fenómeno no se limita únicamente al incremento de homicidios, sino que responde a un entorno más amplio de conflictividad social. La crisis generada por la pandemia de COVID-19 dejó al descubierto diversas vulnerabilidades y facilitó el avance de problemáticas como el narcotráfico, delincuencia común, violencia intrafamiliar, maltrato infantil y la violencia de género. Estas manifestaciones de violencia, diversas y persistentes, han desbordado la capacidad del Estado para enfrentarlas de manera simultánea, generando un contexto complejo para la formulación e implementación de políticas públicas efectivas en materia de seguridad.

En Ecuador, los marcos legales y los instrumentos de organización institucional están formalmente definidos, y en términos normativos, el país cuenta con estructuras que delimitan claramente las funciones y competencias del Estado. Sin embargo, en la práctica, tanto las instituciones como las leyes presentan fragilidades que limitan su capacidad de respuesta. Esta debilidad se manifiesta especialmente cuando las autoridades y servidores públicos deben actuar frente a redes criminales, ya que no siempre cuentan con el respaldo efectivo del sistema institucional para operar con seguridad y firmeza.

En lo que respecta al financiamiento estatal destinado a las fuerzas de seguridad, los recursos asignados desde el tesoro nacional resultan insuficientes para cubrir de manera adecuada las necesidades operativas de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. La limitada disponibilidad presupuestaria restringe la provisión de insumos esenciales como vehículos, uniformes, armamento y otros equipos fundamentales para el cumplimiento efectivo de sus funciones. Esta situación se agrava al contrastarla con la capacidad económica de los grupos criminales organizados, cuyos ingresos superan ampliamente los del Estado. Además, el número de efectivos es considerablemente menor en comparación con la cantidad de personas vinculadas a actividades delictivas, lo que genera una evidente desventaja operativa en el terreno.

La estructura organizativa, por sí sola, no logra ser efectiva frente a los desafíos actuales en materia de seguridad. La falta de una red de coordinación funcional entre los distintos niveles de gobierno limita significativamente la capacidad de respuesta institucional. La ausencia de mecanismos sólidos de cooperación intergubernamental debilita la gobernanza multinivel, dificultando la implementación de estrategias integrales. A esto se suma el impacto de la corrupción, que ha deteriorado la confianza y el funcionamiento de diversas entidades estatales, obstaculizando la articulación de esfuerzos sostenidos y eficaces para enfrentar a los grupos criminales organizados.

La participación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana es limitada. Desde una perspectiva, la participación de la comunidad es fundamental, dado que son quienes enfrentan directamente los efectos de la violencia generada por los grupos criminales en su entorno cotidiano. Sin embargo, existe también una visión contrapuesta, ya que algunos sectores de la sociedad civil pueden estar vinculados a actividades ilícitas, lo que podría afectar negativamente la integridad y eficacia

de los procesos participativos, comprometiendo los resultados esperados en la implementación de las políticas.

Los principales desafíos que enfrenta Ecuador es la pobreza. La precaria situación económica de amplios sectores de la población genera vulnerabilidades que los grupos criminales organizados aprovechan para reclutar a personas en actividades ilegales. Esta realidad no solo expone a estas comunidades a riesgos, sino que también contribuye a la perpetuación de la violencia, dificultando los esfuerzos para construir un entorno más seguro y estable en el país.

Estudiar las políticas públicas desde el enfoque de sus instrumentos presenta algunas limitaciones, especialmente cuando se analiza la nodalidad, debido a que este instrumento depende en gran medida del acceso a información pública y de la confiabilidad de los datos disponibles. En el caso de la seguridad ciudadana, esta limitación se vuelve más evidente, ya que las cifras negativas pueden afectar la imagen institucional del Estado y la confianza de la ciudadanía en la gestión gubernamental. Por ello, la investigación requiere contrastar fuentes oficiales, académicas y periodísticas para obtener un análisis más objetivo y equilibrado.

Finalmente, se considera que el estudio de los grupos criminales organizados constituye una línea de investigación poco abordada, principalmente por las dificultades de acceso a información, los riesgos de seguridad y la complejidad que representa analizar este tipo de estructuras. Sin embargo, su estudio resulta necesario, ya que permitiría comprender mejor sus formas de organización, operación e incidencia en la sociedad. A partir de ello, el Estado podría diseñar e implementar políticas públicas más adecuadas para prevenir y mitigar fenómenos como el narcotráfico, la violencia, la delincuencia organizada y otras amenazas.

6.5. Recomendaciones

Es fundamental implementar sistemas efectivos de coordinación entre las distintas instituciones y niveles de gobierno, así como con los diversos actores que integran el sector público. Estos mecanismos deben ser promovidos desde la administración central, en colaboración con ministerios, policía nacional, fuerzas armadas y organizaciones de la sociedad civil. Una articulación sólida facilita la planificación conjunta y la ejecución coherente de estrategias orientadas a reducir la violencia de manera sostenible.

Es importante profundizar en el análisis de las herramientas que facilitan la coordinación y el liderazgo dentro del Estado, junto con la manera en que se ponen en práctica las políticas públicas. Este enfoque integral puede sentar las bases para construir una entidad sólida y resiliente, capaz de enfrentar de manera eficaz los retos relacionados con la violencia en Ecuador. Al fortalecer esta estructura, se abrirá un camino más claro hacia soluciones sostenibles que beneficien a toda la sociedad.

6.6. Referencias

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley de Seguridad Pública y del Estado. Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Quito.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2012). Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio del Interior. Quito.
- Barros, K., Castañeda, D., Chávez, PÁG. , & Chicaiza, M. (2023). Gobernanza jerárquica y la falla de las políticas de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito: un análisis desde el diseño de políticas. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas Universitarias*, 59-81. <https://doi.org/10.17163/uni.n39.2023.03>
- Benavides, G., & Chávez, G. (2012). Horizontes de los Derechos Humanos Ecuador. FLACSO.
- Bueno, M. (2023, 31 de marzo). Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO). Fundación Panamericana para el Desarrollo. <https://www.padf.org/ecuador/oeco-es/>
- Bueno, C. (2013). Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba. *Economía y desarrollo*, 150, 23-39.
- Buvinic, M., Morrison, A., & Shifter, M. (2002). La violencia en América Latina y el Caribe. *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, 59-107.
- Carrión, F. (2002). Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad? FLACSO.

- Chiriboga, I. (2024, 29 de febrero). Ecuador necesita apoyo económico para combatir las pandillas. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2024/02/29/ecuador-noboa-crime-drug-gang-economics-us-internal-armed-conflict/>
- Córdova, M. (2018). Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. FLACSO.
- Cortés, M., & Iglesias, M. (2004). Generalidades sobre Metodología de la Investigación. Universidad Autónoma del Carmen.
- Delgado, L. (2009). Las políticas públicas. El ciclo de las políticas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. Documentación sobre gerencia pública, 2.
- Fernanda, M. (2024). Armas, chalecos, municiones y más equipos logísticos fueron entregados a la Policía Nacional. Policía Nacional del Ecuador. <https://www.policia.gob.ec/armas-chalecos-municiones-y-mas-equipos-logisticos-fueron-entregados-a-la-policia-nacional/>
- Fiscalía General del Estado. (2024, 7 de abril). Analítica. <https://www.fiscalia.gob.ec/analitica-muertes-de-mujeres-en-contexto-delictivo/>
- García, R. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Revista de Administración Pública, 42(3), 45-67. [Esta referencia no corresponde a la cita "García (2024)" en el texto. El autor debe verificar y agregar la fuente correcta de 2024].
- Giler, A. (2024, 29 de marzo). La Semana Santa se manchó de sangre y muerte. Expreso. [Datos incompletos – completar por el autor].
- González, M. (2023). Estas son las nuevas armas que recibirá la Policía desde Israel, Suiza y Austria. Primicias.
- Grupo de Fortalecimiento Estadístico. (2024, 7 de abril). Indicadores de seguridad ciudadana. Ministerio del Interior. <https://cifras.ministeriodelinterior.gob.ec/comisioncifras/inicio.php>

Entretejidos Sociales: Inclusión, Educación, Género, Justicia, Seguridad y Ambiente en las Políticas Públicas de Ecuador: Un análisis interdisciplinario desde comunidades y Estado

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, PÁG. (1997). Metodología de la investigación. McGraw-Hill.

Hood, C., & Margetts, H. (2007). The tools of government in the digital age. *Public Administration*, 86(4), 1137-1138. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00751.x>

Howlett, M. (2005). What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. En PÁG. Eliadis, M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing government: From instruments to governance* (ppág. 31-50). McGill-Queen's University Press.

Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42, 73-89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>

Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: Can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 1-14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>

InSight Crime. (2023). Balance de InSight Crime de los homicidios en 2023. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2023/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2023). Boletín Técnico Registro Estadístico de Defunciones Generales. Quito.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2023). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Quito.

Knoepfel, PÁG. , Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y sus instituciones. *Ciencia Política*, 10-42.

Kruijt, D. (2008). Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados. *Pensamiento Iberoamericano*, 55-70.

Linares, J. (2008). Redes criminales transnacionales: Principal amenaza para la seguridad internacional en la posguerra fría. *Estudios Criminológicos*, 371-384.

- Londoño, J., & Bolaños, X. (2018). Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 25-45.
- Londoño, J., Gaviria, A., & Guerrero, R. (2000). *Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Luna, M., & Velasco, J. (2009). Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración. *REDES. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 17, 76-99.
- Manosalvas, M. (2018). Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 155-188.
- Mantilla, J. (2023). *Narcotráfico y Crimen Organizado*. FARO Investigación y acción colectiva.
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242.
- Mella, C. (2024). *Asesinada a tiros una alcaldesa en Ecuador*. El País.
- Merinero, R. (2009). Las redes de actores como elementos claves del desarrollo local. Aportaciones desde la sociología y la antropología del desarrollo. *Gazeta de Antropología*, 1-23.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Proforma del Presupuesto General del Estado*. Registro Oficial.
- Noboa, D. (2024). *Decreto Ejecutivo No. 111*. Presidente de la República del Ecuador.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2019). *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2019*. Viena.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red GEALC. [Nota: en el original aparecía "Oszlack", se ha corregido].

Entretejidos Sociales: Inclusión, Educación, Género, Justicia, Seguridad y Ambiente en las Políticas Públicas de Ecuador: Un análisis interdisciplinario desde comunidades y Estado

Pontón, D., & Rivera, F. (2024). Cinco perspectivas interpretativas sobre el incremento de la violencia en Ecuador. *Revista de Sociología y Política Hoy*, 139-167.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Sinopsis: Seguridad Ciudadana*. Nueva York.

Registro Oficial Órgano de la República del Ecuador. (2024). *Proforma del Presupuesto General del Estado para el periodo fiscal 2024 y la programación presupuestaria cuatrianual del Estado 2024-2027*. Quito.

Rivera, F., & Coronel, W. (2026, 18 de enero). La incidencia de la cooperación militar con los Estados Unidos en la efectividad de la política de la defensa entre el periodo 2006-2021. *Revista Científica Internacional ARANDU UTIC*, 13(1), 2393-2424.
<https://doi.org/10.69639/arandu.v13i1.2053>

Rodríguez, F. (2004). La pobreza como un proceso de violencia estructural. *Revista de Ciencias Sociales*, 42-50.

Romo, M. (2019). *Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019-2030*. Ministerio del Interior.

Ronquillo, G. (2024, 20 de enero). Mónica Palencia, ministra de Gobierno y del Interior: Lograr decirle al Ecuador que de 28 homicidios diarios ahora hay seis es buena noticia. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/monica-palencia-ministra-de-gobierno-y-del-interior-lograr-decirle-al-ecuador-que-de-28-homicidios-diarios-ahora-hay-seis-es-buena-noticia-nota/>

Salazar, A. (2015). Participación Ciudadana en la Construcción de Políticas Públicas. Entre la Realidad y la Utopía. *Revista de la Universidad de Cuenca*, 93-108.

Samaniego, B., & Zambrano, M. (2022). La Gobernanza criminal. Un estudio jurídico y etnográfico sobre el poder constituido del narcotráfico en una comunidad ecuatoriana. *MQR Investigar*, 6(4), 583-607. <https://doi.org/10.56048/MQR20225.6.4.2022.583-607>

Sampó, C. (2021). *Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Criminal en América Latina*. Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.

Entretejidos Sociales: Inclusión, Educación, Género, Justicia, Seguridad y Ambiente en las Políticas Públicas de Ecuador: Un análisis interdisciplinario desde comunidades y Estado

Sánchez Velez, V. X., Arteaga Pita, I. G., & Gomez García, S. (2020). Análisis sobre seguridad ciudadana y desarrollo local en Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 759-773.

Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas*. SENPLADES.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2023). *Global Study on Homicide 2023*. United Nations.

Valdivieso León, K. (2021). Análisis de redes en el fallo de implementación de la política pública de reducción de muerte materna en Ecuador - período 2007-201*. *FLACSO*.

Vélez, S., Díaz, G., Pesantez, C., Véliz, E., & Játiva, S. (2024). La cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico en Ecuador. *Revista Científica Editorial Tecnocientífica Americana*, 570-587. <https://doi.org/10.51736/1w340y91>

Villacís, B. (2010). La Fiscalía General del Estado. Referente ético al servicio de la sociedad y la justicia penal. *Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano*, 107-138.

Villacís, B. (2016). Ecuador y su contribución jurídica a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1945-2015). *Revista de la Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior Ecuatoriano*, 107-138.

Yépez, H. (2018). Las teorías de la Seguridad. *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 30-34.

CAPÍTULO VII.

Hacia una universidad sostenible: políticas ambientales en la UPEC desde el enfoque de los ODS

Karina Johana Paspuel Castro

<https://orcid.org/0009-0004-2298-0828>

karina.paspuel@upec.edu.ec/

Ángel Antonio Marín Pérez

<https://orcid.org/0000-0002-4589-6715>

angel.marin@upec.edu.ec

Resumen

En los últimos años se ha observado un creciente interés por parte de las instituciones de Educación Superior en incorporar políticas de sostenibilidad como una prioridad en sus actividades. Por ello la Comunidad Universitaria, cada vez más informada, desarrolla estrategias organizativas y participativas con la finalidad de fortalecer las políticas orientadas a la promoción de prácticas y actividades enmarcadas en tareas destinadas a consolidar la sostenibilidad como eje transversal en la dinámica propia de las instituciones educativas de nivel Universitario. En este contexto, la investigación tiene como objetivo identificar políticas públicas ambientales de la Politécnica del Carchi en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se abordó el tema desde la perspectiva del enfoque mixto. Para lo cual se contó con información suministrada mediante encuestas y entrevistas por parte de toda la Comunidad Universitaria. En cuanto a la aplicación de la encuesta se buscó determinar la percepción de los actores que hacen vida en la institución en relación a las políticas de sostenibilidad aplicadas en el campus universitario. Además, se realizaron entrevistas a representante de la Dirección de Planificación y Aseguramiento de la Calidad, Coordinación de la Unidad de Sostenibilidad y Grupo de Investigación Sociedad Sustentable (GISS). Se ha logrado internalizar en la comunidad universitaria una cultura identitaria con respecto a la responsabilidad particular y colectiva sobre los determinantes ambientales, lo cual se ha traducido en el ranking GreenMetric de las Universidades Sustentables a nivel del mundo.

Palabras clave: Comunidad Universitaria, Educación para el Desarrollo Sostenible, Políticas Ambientales, Políticas de Sostenibilidad.

Abstract

In recent years there has been a growing interest on the part of higher education institutions in incorporating sustainability policies as a priority in their activities. Therefore, the University Community, increasingly informed, develops organizational and participative strategies with the purpose of strengthening policies oriented to the promotion of practices and activities framed in tasks aimed at consolidating sustainability as a transversal axis in the dynamics of educational institutions at the University level. In this context, the research aims to identify environmental public policies of the Politécnica del Carchi according to the Sustainable Development Goals. The subject was approached from the perspective of the mixed approach. For this purpose, information was provided through surveys and interviews by the entire university community. Regarding the application of the survey, the aim was to determine the perception of the actors that make life in the institution in relation to the sustainability policies applied in the university campus. In addition, interviews were conducted with representatives of the Directorate of Planning and Quality Assurance, the Sustainability Unit Coordination and the Sustainable Society Research Group (GISS). The university community has been able to internalize a culture of identity with respect to individual and collective responsibility for the environment.

Keywords: Education for Sustainable Development, Environmental Policies, Sustainability Policies, University Community.

7.1. Introducción

El deterioro ambiental es una problemática global con implicaciones críticas para la biodiversidad, la salud humana y la estabilidad económica (IPCC, 2021). Cabe destacar que según el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA, 2019), el 75% de los ecosistemas terrestres y el 66% de los ecosistemas marinos han sido alterados por actividades antropogénicas, lo que exige políticas públicas basadas en evidencia científica para su mitigación. Por otra parte, la falta significativa de datos se ha correspondido con una falta de inversión para lograr la dimensión ambiental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Actualmente, el 68% de los ODS relacionados con el ambiente no tienen datos suficientes a nivel mundial para evaluar el progreso. Sin embargo si las tendencias actuales continúan, el mundo está en camino de cumplir solo el 17% de los ODS relacionados con el ambiente (UNEP, 2025).

En efecto, el cambio climático, catalogado como la mayor amenaza para el desarrollo sostenible por la Organización Meteorológica Mundial (OMM, 2024), ha impulsado marcos normativos internacionales como el Acuerdo de París (ONU, 2015), que establece metas para limitar el calentamiento global a 1.5°C. Estos esfuerzos dependen de la articulación entre gobiernos, sectores productivos y la sociedad civil, ya que, como advierte el (Banco Mundial, 2025), sin acciones coordinadas, de aquí a 2030 más de 5,8 millones de personas podrían caer en pobreza extrema debido a crisis ambientales.

El Ecuador, es catalogado como país megadiverso según el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (2022) en su "Informe Nacional de Biodiversidad", y enfrenta desafíos críticos en políticas de sostenibilidad. A pesar de los avances constitucionales como el reconocimiento del Sumak Kawsay y los derechos de la naturaleza (Constitución del Ecuador, 2008, Art. 395), al reconocer este derecho, la Constitución promueve la idea de un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, un principio fundamental del desarrollo sostenible. Estudios evidencian que se ha intentado vincular a múltiples instituciones en diferentes niveles territoriales de acuerdo con el ámbito de su competencia. Sin embargo, han surgido problemas en relación con su sostenibilidad, capacidad de gestión, presupuesto y el direccionamiento de sus recursos financieros (Cardona et al., 2005).

Ecuador pese a su posición geográfica privilegiada y la presencia de la cordillera de los Andes, determinan la existencia de una gran variedad de bosques y microclimas, esta gran diversidad ha permitido al Ecuador disponer de una inmensa variedad de recursos que permiten abastecer las necesidades de consumo de los ecuatorianos y de muchos otros países del mundo. El Ecuador es el primer país latinoamericano a nivel mundial en adoptar un indicador de sostenibilidad fuerte dentro de la planificación nacional, y calcular la Huella Ecológica y Biocapacidad con datos oficiales (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, 2017).

El Pacto Global de Naciones Unidas se ha convertido en un ente articulador de acciones, donde empresa privada, academia, ONG, entre otros, caminan bajo una misma meta: reducir las desigualdades; bajo ese espíritu nació Ecuador Sostenible. Cabe destacar que Ecuador Sostenible Leader's Summit propone un espacio de diálogo para compartir contenido de alto valor, generando un llamado a la acción sostenible para aportar a la recuperación socio económica, mitigar el cambio climático, fomentar la no discriminación, impulsar la integridad empresarial, disminuir las desigualdades, respetar los derechos humanos, promover el empoderamiento de las mujeres y dar a conocer buenas prácticas que contribuyen al progreso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ecuador Sostenible - Leader's Summit, 2020).

La Secretaría Nacional de Planificación construyó el Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025 que garantiza el derecho fundamental a la participación ciudadana. La elaboración de este instrumento tiene elementos diferenciadores respecto a otros procesos, además de priorizar objetivos y políticas se plantearon estrategias que guíen una gestión de corto plazo y que se orientarán a la recuperación del rol constitucional que tiene la planificación participativa dentro del desarrollo del Ecuador. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo contempla cuatro ejes fundamentales: social, desarrollo económico, infraestructura, energía y ambiente e institucional. Con estos ejes, el Plan Nacional de Desarrollo será una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo (Secretaría Nacional de Planificación, 2024).

En este aspecto, las instituciones de Educación Superior emergen como actores clave para impulsar la sostenibilidad. La Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC) es una institución de Educación Superior pública y acreditada, que satisface las demandas sociales

tanto de grado y posgrado a través de la investigación, la vinculación con la sociedad y gestión permitiendo generar conocimiento para el desarrollo económico, social, cultural y ecológico; el campus se encuentra ubicado en el Norte del país, provincia del Carchi, noroccidente de la ciudad de Tulcán.

La Politécnica del Carchi se sometió a una evaluación internacional, para determinar sus debilidades, pero también sus fortalezas en sostenibilidad y a su vez compararse con otras universidades del mundo, allí se consideraron indicadores como: configuración e infraestructura; energía y cambio climático; desechos; agua; transporte y educación, lo que motiva a establecer políticas de sostenibilidad encaminadas al cumplimiento de los ODS y la agenda 2030, esta investigación se realizó con el fin de analizar las políticas públicas ambientales existentes a partir de la educación como eje transversal, determinar la participación de la Comunidad Universitaria en la consecución de las políticas públicas ambientales que respondan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la Agenda 2030.

7.2. Marco Teórico

7.2.1. Gestión Pública Moderna y Sostenibilidad: Sinergias para el Cumplimiento de los ODS en la UPEC

En sus orígenes, en los países anglosajones durante los años ochenta, la nueva gestión pública fue impulsada como una solución a los problemas de la vieja burocracia, como la respuesta a los dilemas de un gobierno en crisis fiscal y como la conjugación de los mejores instrumentos de gestión del sector privado con la vocación pública del gobierno. La nueva gestión pública (NGP) es un término frecuentado en las últimas décadas, primero en países anglosajones y luego en el mundo entero, para denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa. La NGP ha seguido la ruta usual de las novedades administrativas: gran entusiasmo inicial que encuentra críticas y resistencias; difusión de términos, prácticas y estrategias de reforma; resultados mixtos (algunas iniciativas tienen éxito y son emuladas, otras fracasan); intentos por explicar sus alcances y, finalmente, su normalización, al volverse parte del repertorio habitual (ya sin expectativas desbordadas) de instrumentos de gestión, no obstante los numerosos llamados a decretar su obsolescencia (Cejudo, 2011).

Como se puede evidenciar, las políticas públicas se crean a partir de las necesidades y problemas de la sociedad donde es necesario la formulación e implementación de dichas políticas, para una administración, gestión y ejecución hacia la mejora continua de la gestión pública. Por lo tanto, la teoría de la nueva gestión pública en la investigación se articula para mejorar los procesos y resultados, una buena práctica y toma de decisiones para alcanzar los resultados adecuados. El propósito de esta teoría es de planificar, organizar y transformar los recursos, para alcanzar los objetivos planteados de una forma eficiente, eficaz y equitativa con el ambiente llegando al éxito del cumplimiento de agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La nueva gestión pública crea la impresión de que la política ha sido el gran problema del gobierno. Por ende, los gobiernos deben ser obligados a apegarse a maneras técnicas: evaluaciones del desempeño, presupuestos orientados a resultados, sistemas de servicio civil meritocráticos, gestión de la calidad, etc. Hablando organizacionalmente, la NGP parece asumir que las organizaciones son instrumentos técnicos y los burócratas y políticos, simples objetos de interés. La NGP propone una manera meritocrática de organizar el gobierno. Esto quiere decir que las organizaciones y las personas (a saber, burócratas) deben ser evaluados por resultados y desempeño. El principal argumento es que el gobierno debe preocuparse no sólo por gastar el dinero y llevar a cabo procedimientos, sino básicamente por ofrecer resultados a la sociedad. Confiar en la meritocracia es la solución técnica para todas las organizaciones y políticas públicas. De algún modo, es evitar enfrentar la pluralidad de las sociedades y la necesidad de construir organizaciones públicas conscientes de las diferentes necesidades sociales y de la diversidad de grupos sociales (Arellano & Enrique, 2005).

El Enfoque Neopúblico en la Nueva Gestión Pública tiene corrientes que adoptan un enfoque neoempresarial y que hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, por otro lado, existen los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (Ramió, 2016). Por lo tanto, una corriente Neopública implica adoptar un enfoque renovado y centrado en la participación de la Comunidad Universitaria en la promoción de prácticas públicas sostenibles. Lo que implica establecer políticas y metas claras para integrar la sostenibilidad en todas las áreas de la institución, incluyendo la docencia, la investigación, las operaciones y la participación en la comunidad.

De esta forma la gobernanza se refiere al proceso y las estructuras mediante las cuales se toman decisiones, se ejerce el poder y se gestionan los asuntos de una organización, una comunidad o un país. Involucra la interacción entre diferentes actores, como gobiernos, instituciones, sociedad civil, empresas y ciudadanos, en la toma de decisiones y la implementación de políticas.

7.2.2. La Teoría de Gestión por procesos como estrategia para la sostenibilidad institucional

Las estrategias de modernización orientadas a la mejora de productividad, accesibilidad, calidad, eficacia y eficiencia de la gestión pública constituyen una alta proporción del total de estrategias modernizadoras y la aproximación de gestionar sobre la base de procesos se ha constituido en un referente indispensable para lograr operacionalizar las de manera exitosa. Sin embargo, practicar la gestión por procesos en el sector público e introducir alguna o un conjunto de dichas iniciativas adecuadamente, no es tan simple, requiere del conocimiento preciso de las exigencias de cambio del área en la que se practicará, del conocimiento de variadas conceptualizaciones, técnicas y modalidades que presenta el cambio por procesos, así como también de la comprensión de la estructura administrativa y política en la que éstos se insertan. Sobre la base de estos conocimientos es como resulta pertinente la selección de técnicas de gestión y el diseño de estrategias de intervención (Medina, 2005).

La gestión por procesos es una herramienta que nos permite trabajar de una forma planificada y ordenada en las instituciones, con los procesos establecidos y consolidados, la gestión y administración se desarrollara de una forma adecuada para la organización y solución de problemas. En la Administración Pública la gestión por proceso permite trabajar en función de las distintas necesidades de la sociedad, por lo tanto, en la Politécnica del Carchi es necesario que en cada uno de sus procesos se desarrollen de una manera eficiente y eficaz para llegar a los resultados y objetivos establecidos, siempre velando por el cuidado de nuestro entorno a partir de prácticas sostenibles con el ambiente. La mejora continua de procesos permite que la Politécnica del Carchi se una universidad acreditada y a la vez colocarse en el GreenMetric, esta teoría aporta a la investigación por medio de que la gestión pública en la universidad se realice de una forma más productiva y de calidad, ya que los estudiantes y la sociedad de Tulcán son los referentes para darnos a conocer en otras partes del Ecuador.

Esta preocupación creciente por la adecuación de los procesos a las exigencias del mercado ha ido poniendo de manifiesto que una adecuada gestión, que tome los procesos como su base organizativa y operativa, es imprescindible para diseñar políticas y estrategias, que luego se puedan desplegar con éxito. En estos momentos se da una coincidencia amplia en que los mercados actuales, con sus variaciones y novedades constantes, seguirán exigiendo a las empresas continuas innovaciones de productos (entendiendo nuevos productos en un sentido amplio, que comprenda diseños de productos materiales y diseños de servicios) así como reorganizaciones estructurales, y que la forma más eficiente de abordar estas innovaciones, siempre atendiendo al mercado, es a través de reestructuraciones de los procesos clave y estratégicos de la empresa (Zaratiegui, 1999).

7.2.3. El Paradigma del Desarrollo Sostenible como eje de la transformación universitaria

Para la mayoría de la población del mundo industrializado, el paradigma del desarrollo sustentable tiene una connotación eminentemente ambiental. Se parte de la premisa, que el equilibrio ecológico del planeta está amenazado y que por ello estamos comprometiendo su capacidad para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Siendo el caso que esos países han alcanzado altos niveles de prosperidad económica, con estabilidad social y política, resulta obvio que pongan el énfasis, en adelantar una gestión ambiental, que asegure su sostenibilidad ecológica en el mediano y largo plazo (Gabaldón, 2006).

Desde cada nivel de gobierno es necesario que se implementen políticas para garantizar la protección del ambiente, bienestar de la población y la subsistencia del ecosistema. Un reto de gran magnitud para todo el mundo es el cambio climático, por lo que la política ambiental es creada a partir de la preocupación por conservar y ser respetuoso con el ambiente, fomentar el desarrollo sostenible, pensado y haciendo conciencia no solo en nuestro bienestar, sino que es un compromiso de todos los seres humanos de cuidar el ambiente por el futuro de las generaciones venideras, al igual que puedan disfrutar de la prosperidad económica donde los recursos tiene que generar rentabilidad de forma responsable, la integridad con el ambiente a través del cuidado del agua, ahorro de energía, reducir residuos, utilizar envases reciclables, eliminar el uso de plásticos, utilizar el transporte sostenible, cuidar la flora y fauna; y la equidad social fortaleciendo la cohesión y estabilidad de grupos sociales, para así entre todos disfrutar de las maravillas de nuestro planeta.

La ideología del desarrollo sostenible dice que en el planeta no existen crisis separadas: una crisis ecológica, una crisis del desarrollo o de la energía, todas ellas son una sola. Los desafíos son a la vez interdependientes e integrados y reclaman un tratamiento global y la participación popular. Sin embargo, en términos de una instrumentación de acciones de una administración pública del ambiente, el pensar globalmente y actuar localmente se torna uno de los grandes paradigmas de nuestro tiempo. El desarrollo sostenible sólo puede entenderse como proceso, sus restricciones más importantes tienen relación con la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y el marco institucional, por lo cual su cumplimiento supone crecimiento económico sobre todo en los países en desarrollo. El crecimiento debe enfatizar sus aspectos cualitativos, principalmente los relacionados con la equidad, el uso de recursos en particular la energía y la generación de desechos contaminantes. El énfasis del desarrollo debe colocarse en la superación de los déficits sociales en necesidades básicas, hay que realizar más esfuerzos por estabilizar la población en el mundo y de distribuirla mejor por lo tanto se requiere modificar patrones de producción y consumo sobre todo en países desarrollados para poder mantener y aumentar los recursos base, sobre todo los agrícolas, energéticos, bióticos, minerales, aire y agua. El factor crítico de la estrategia reside en la reorientación tecnológica, sobre todo para atenuar el impacto sobre recursos y controlar los riesgos ambientales, y es necesario rediseñar políticas, instituciones y normatividad para realizar el desarrollo sostenible (Rojas, 2003).

La educación ambiental abre un proceso de construcción y apropiación de conceptos que generan sentidos divergentes sobre la sostenibilidad. La cultura aparece como matriz de racionalidades que resignifica los principios de racionalidad ambiental, arraigándolos en el mundo de vida de cada persona y comunidad. Los retos del desarrollo sustentable implican la necesidad de formar capacidades para orientar un desarrollo fundado en bases ecológicas, equidad social, diversidad cultural y democracia participativa. Ello plantea el derecho a la educación, la capacitación y la formación ambiental como fundamentos de la sostenibilidad; que permita a cada hombre y a cada sociedad producir y apropiarse de saberes, técnicas, conocimientos para participar en la gestión de sus procesos de producción, definir su calidad de vida (Leff, 2004).

En este aspecto, en el Ecuador las instituciones de Educación Superior se han vinculado con la sostenibilidad a partir del año 2009. La Politécnica del Carchi es una institución de Educación Superior pública y acreditada, que satisface las demandas sociales tanto de grado y

posgrado a través de la investigación, la vinculación con la sociedad y gestión permitiendo generar conocimiento para el desarrollo económico, social, cultural y ecológico.

7.2.4. Sostenibilidad: fundamentos conceptuales para la gestión ambiental universitaria

La sostenibilidad ecológica aparece, así como un criterio normativo para la reconstrucción del orden económico, como una condición para la sobrevivencia humana y un soporte para lograr un desarrollo durable, problematizando las bases mismas de la producción. El concepto de sostenibilidad emerge así del reconocimiento de la función que cumple la naturaleza como soporte, condición y potencial del proceso de producción. La crisis ambiental se hace evidente en los años sesenta, reflejándose en la irracionalidad ecológica de los patrones dominantes de producción y consumo, y marcando los límites del crecimiento económico (Left, 2002).

La concepción de la sostenibilidad como trayectoria progresiva en dirección hacia la eficiencia eco energética es normalmente acompañada de la constitución de una base social de apoyo a los proyectos de cambio técnico urbano, por la vía de la "educación ambiental", de la diseminación de una "conciencia ecológica", de proyectos comunitarios de reciclaje o por la creación de una "economía del reciclaje." La no aceptación del antagonismo entre el ambiente y la economía hará también de la búsqueda de sostenibilidad urbana la ocasión de hacer valer la potencia simbólica del mercado como instancia de regulación de las ciudades. Pues si el futuro es, en el pensamiento hegemónico, o de la plena vigencia de las instituciones mercantiles, dirigir las ciudades para un futuro sustentable significa promover la productividad urbana y fortalecer las ventajas competitivas (Acsehrad, 1999).

La sostenibilidad, como concepto integral, se manifiesta en diferentes dimensiones que interactúan de forma interdependiente para garantizar el equilibrio entre el desarrollo humano y la conservación del entorno. No basta con implementar medidas aisladas, sino que es necesario abordar la sostenibilidad desde un enfoque holístico que contemple el ecológico, económico y social, ya que cada uno aporta elementos clave para la construcción de un futuro equitativo y viable. A continuación, se describen cada una de sus dimensiones:

- **Sostenibilidad económica:** cuando se habla del ámbito económico, la idea principal es fomentar un buen desarrollo que mantenga el buen equilibrio con los recursos. Los cuales sean obtenidos de la naturaleza, evitando a toda costa la sobrecarga de esta. De igual modo, no solo se trata de una inversión. También es que los recursos económicos

que se obtengan sean repartidos de forma justa reduciendo así la pobreza, mientras que se promueve la igualdad.

- **Sostenibilidad ecológica:** muchas personas piensan que los recursos naturales nunca van a agotarse, motivo por el que algunos sectores han explotado estos recursos con fines industriales. El desarrollo sostenible fue creado para cambiar esta forma de pensar. Y al mismo tiempo, para racionar y resguardar recursos esenciales que se obtienen de la naturaleza. Para lograrlo es fundamental la aplicación de diversas medidas que sirvan para llevar a cabo un buen desarrollo sustentable.
- **Sostenibilidad social:** en este tiene mucho que ver la mentalidad de la sociedad. Se busca promover la igualdad para que todas las personas tengan el derecho a una mejor calidad de vida. En estos casos, lo ideal es desarrollar nuevas políticas de salud y educación, así como también sensibilizar a la población con temas relacionados con el desarrollo sustentable, especialmente cuando se trata de los recursos destinados a las ciudades y a todas sus habitantes. El uso de políticas que incentivan las alianzas y la paz también forman parte de la sostenibilidad social (Rodríguez G. , 2020).

7.2.5. Educación Ambiental como estrategia para la transformación hacia la sostenibilidad

La educación ambiental cómo la comprendemos hoy en día es un concepto que surge a finales de los años setenta, además goza de cierto reconocimiento institucional. Internacionalmente, por ejemplo, es la Organización de las Naciones Unidas por medio de organismos como la UNESCO y PNUMA, la que impulsa programas y estudios de educación ambiental. Fuera del ámbito internacional, son las entidades, organizaciones no gubernamentales o educadores los que pueden impulsar programas de educación ambiental.

De este modo, la educación ambiental sirve para enseñar los valores e importancia del cuidado del ambiente, los problemas que hay actualmente y las posibles soluciones y cómo aplicarlas. Por ejemplo, para los más pequeños se enfoca no solo en clases teóricas, sino sobre todo con jóvenes, ya que así pueden entender mejor todo esto y en un futuro incluso tener ideas propias para prevenir y solucionar estos problemas (Sánchez, 2022).

7.2.6. Estado, Gobernanza y ODS: interacciones para la sostenibilidad

Esta organización política se constituye en un determinado territorio y tiene el poder de ordenar y administrar la vida en sociedad. También se denomina Estado al conjunto de

instituciones que tienen la finalidad de administrar los asuntos públicos. Además de conocer el concepto y significado de Estado, conviene conocer algunas magnitudes económicas de interés el gasto e ingreso públicos por lo que dependiendo de lo mucho o poco que ingrese o gaste el Estado se considerará que el sistema económico que aplica es más o menos intervencionista. Cuando mayor sea la influencia del Estado en la economía, más intervencionista será. Y, al revés, cuanto menos influya, más liberal se le considerará (Roldán, 2020).

7.2.7. Las Instituciones de Educación Pública como motor de la sostenibilidad

La Educación es un servicio público que puede ser ofrecido a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares, con lo cual se garantiza la libertad de enseñanza y se consagra la existencia de la educación particular (confesional o laica), así como de la educación fiscomisional, siempre que cumplan con ciertas condiciones que responden al carácter público del servicio educativo, entre las que se destaca que en todos los centros educativos se debe ofrecer, sin costo, servicios de carácter social y de apoyo psicológico, en el marco del sistema de inclusión y equidad social (Ministerio de Educación, 2022).

Una institución pública es la organización que desempeña una acción de interés público y forma parte del gobierno nacional o subnacional. En la administración pública moderna, estas instituciones ya no desempeñan solo una función de control, cuentan también con instrumentos de promoción de mejores prácticas. Por ello, la comunicación debe cumplir una doble tarea en este sector. También debe apoyar a las áreas técnicas a comprometer a los diversos actores con los instrumentos de promoción que la institución lleva a cabo, de tal manera que dichos actores se comprometan con estos, los hagan suyos y los apliquen (Solano, 2014).

7.2.8. La Educación Superior en la construcción de Universidades Sostenibles

En el Ecuador existen 261 instituciones de educación superior, de las cuales 107 son públicas y 154 son particulares; de instituciones públicas 31 son universidades y escuelas politécnicas y 76 son institutos técnicos y tecnológicos (incluidos conservatorios). La formación universitaria, así como la formación técnica o tecnológica oferta títulos de tercer nivel académico (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2021).

En la actualidad, la mayoría de las carreras en la educación superior están orientadas hacia el desarrollo sostenible desde el área del conocimiento que manejan. Los resultados de este aprendizaje deben estar enfocados en la adquisición de nuevas estrategias que lo

promuevan con acciones viables y medibles. En Ecuador, la gran mayoría de estas instituciones han implementado desde hace tiempo el desarrollo sostenible tanto en sus carreras como en proyectos vinculados con la sociedad (EL UNIVERSO , 2022).

7.2.9. Políticas públicas y ODS: estrategias para Universidades Sostenibles

El uso de las políticas públicas permite coordinar el trabajo entre los tres niveles de funcionarios gubernamentales. Es decir, los operativos, los coordinadores y los estrategas. Por otra parte, el uso de las políticas públicas permite minimizar la problemática existente dentro de las propias organizaciones además de que permite definir cuál es su origen, su instrumentación, su control y eventual evaluación. En la gestión pública las formas y usos de la política pública varían de acuerdo con la dinámica interna de la organización, tanto como al ambiente (Zerillo, 2014). Las políticas públicas son una acción del gobierno en la cual crea proyectos/actividades que busca dar respuesta a través de una administración pública, con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad. Las políticas públicas son un instrumento desarrollado por los Estados modernos a través de los gobiernos; son un instrumento de transformación de la sociedad; finalmente, la política pública consiste en la determinación de un objetivo por medio de la movilización de las herramientas del Estado, entre ellas, la ley y el dinero, para lograr una transformación del comportamiento de las personas que supuestamente son responsables de algún problema público; entonces, en ese sentido, la política pública es un instrumento de transformación de la sociedad que actúa sobre los comportamientos de las personas (Roth, 2019).

Las políticas pueden generar acciones y reacciones a lo largo de su proceso de implementación, deben observarse como un proceso que incluye decisiones y no decisiones, implican valores sociales, ritos, normas, procedimientos, recursos materiales y actores sociales. Generan impactos en el conjunto social, que en algunos casos resultan claramente observables y en otros no, debido a la complejidad de su análisis. Hablar de Políticas Públicas implica centrarnos en aquella labor primordial, podríamos decir que lleva a cabo todo Estado o gobierno en post de concretar alguna transformación social. Tal es su relevancia que, según lo expresado por varios autores, ese cúmulo de acciones que se ponen en marcha tiene como finalidad atender y/o dar solución a las demandas requeridas por un sector de la ciudadanía. En tal sentido, deducimos que las políticas públicas son acciones que ejecuta el gobierno en los diferentes ámbitos de su actividad y ante un determinado problema o reclamo de la sociedad (Wilson, 2018).

7.2.10. Políticas Públicas Ambientales y ODS: hacia Universidades Sostenibles

La Política Pública Ambiental es un lineamiento o directriz que se toma frente a la planeación, protección, prevención y control de los recursos naturales como resultado de intereses, decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos político, económico y social, adelantados por el Gobierno Nacional con la finalidad de prevenir o solucionar las necesidades y problemáticas ambientales del país para ser implementadas a nivel nacional, territorial y sectorial, propendiendo por la sostenibilidad.

En la construcción de políticas públicas ambientales existen varias etapas que van desde la Planeación, Diagnóstico, Formulación y Adopción, Promoción y Difusión, Implementación y Seguimiento hasta la Evaluación. Por ser un país democrático, son de carácter participativo e incluyente en las etapas de formulación e implementación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

7.2.11. Protección ambiental: estrategias para la Sostenibilidad Universitaria

La protección del ambiente no es más que mantener la visión de un entorno ideal, teniendo en cuenta todas las medidas y propuestas que se deben hacer para conservar la vida humana, así como la vida de la flora y la fauna, pues la protección abarca a todo lo que nos rodea desde el clima, hasta las plantas, los animales e incluso los aspectos socioculturales que son parte de todo nuestro ambiente, los recursos naturales, los principales patrimonios que todo ecosistema contiene y que han persistido a lo largo de la existencia del planeta; sirviendo así para cubrir nuestros requerimientos de alimentación, vivienda, energía y también otros aspectos como vestidos y objetos de uso diario (Cumbre Pueblos, 2017).

7.2.12. Políticas de Sostenibilidad y ODS: hacia una universidad ambientalmente responsable

El concepto de sostenibilidad es bastante simple. Vivimos en un sistema finito –la madre tierra. Cuando consumimos los recursos más rápido de lo que se producen o regeneran, el recurso se degrada y, a la larga, se agota. En un mundo sostenible, lo que la sociedad demanda a la naturaleza está en equilibrio con la capacidad de la naturaleza de satisfacer esa demanda. Reconocemos que casi todas las formas de actividad humana –producción, consumo y manejo de desechos– conllevan el riesgo de degradar los sistemas naturales. A medida que esto ocurre, se van reduciendo gradualmente los medios de vida de las personas y el bienestar

económico de las comunidades. No obstante, existen distintos tipos de gestión sostenible de los recursos naturales que pueden contribuir a mantener y fortalecer los medios de vida de las comunidades (Centro Cooperativo Sueco, 2008).

7.3. Marco Legal

El Ecuador consagra, a través de su ordenamiento jurídico, un modelo de convivencia ciudadana sustentado en la diversidad, la armonía con la naturaleza y el Sumak Kawsay (Buen Vivir). Una sociedad que respeta, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y colectividades; un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana, la paz y la solidaridad con todos los pueblos; con estos fundamentos, se define el marco legal para construir un proyecto nacional inclusivo, equitativo y sostenible (Asamblea Nacional, 2021).

En la tabla 22 se puede identificar como la Constitución de la República establece el respeto y cuidado del ambiente, garantizando el buen vivir de todos los ciudadanos.

Tabla 22

Constitución de la República del Ecuador en el respecto y cuidado del ambiente

	Artículo	Comentario
Art. 14 Derechos del Buen Vivir- Ambiente Sano	Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, sumak kawsay.	Debemos conservar y prevenir el daño a los ecosistemas, biodiversidad ya que son patrimonio de nuestro país.
Art. 395 Biodiversidad y Recursos Naturales- Naturaleza y Ambiente	La Constitución reconoce los distintos principios ambientales.	Garantizar el desarrollo del modelo sustentable por medio de políticas ambientales en el cual participe el estado hacia su cuidado.
Art. 400	El Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional.	Conservación de la biodiversidad agrícola y silvestre.
Art. 403	El Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que	Siempre existirán convenios en beneficio de la

	incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad.	conservación y cuidado de la naturaleza.
Art. 404	El patrimonio natural del Ecuador único e invaluable comprende, entre otras, las formaciones físicas, biológicas y geológicas cuyo valor desde el punto de vista ambiental, científico, cultural o paisajístico exige su protección, conservación, recuperación y promoción.	El patrimonio natural del Ecuador tiene principios y garantías que son preservados por la constitución.
Art. 409	Es de interés público y prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil.	Existe una normativa para la protección y cuidado del suelo.

Nota. Elaboración propia a partir de la Constitución de la República del Ecuador (Registro Oficial N.º 449, 20 de octubre de 2008). Los comentarios corresponden a un análisis interpretativo con fines pedagógicos y de investigación. Los títulos descriptivos de los artículos (ej. "Derechos del Buen Vivir") han sido añadidos para facilitar la comprensión temática.

Además, la Ley Orgánica de Educación Superior- LOES regula el sistema de educación superior, los organismos e instituciones que lo integran, y determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, estableciendo las respectivas sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución y la presente Ley. Tiene como objeto definir sus principios, garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, al acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna. (Asamblea Nacional, 2018). En la tabla 23 se puede identificar como la Ley Orgánica de Educación Superior establece el respeto y cuidado del ambiente, garantizando el bienestar de la Comunidad Universitaria y ciudadanos.

Tabla 23

Ley Orgánica de Educación Superior respeto y cuidado del ambiente

	ARTÍCULO	COMENTARIO
Art. 9 La Educación Superior y el Buen Vivir	La educación superior es condición indispensable para la construcción del derecho del buen vivir, en el marco de la interculturalidad, del respeto a la	La educación es un derecho y responsabilidad de las personas de participar en el proceso, además de ser una política pública prioritaria.

	diversidad y la convivencia armónica con la naturaleza.	
Art. 13 Funciones del Sistema de Educación Superior	Promover el respeto de los derechos de la naturaleza, la preservación de un ambiente sano y una educación y cultura ecológica.	El sistema de educación superior tiene la finalidad de formar profesionales con visión científica y promoviendo los saberes y culturas.
Art. 71 Principio de Igualdad de Oportunidades	El principio de igualdad de oportunidades consiste en garantizar a todos los actores del Sistema de Educación Superior las mismas posibilidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica, de movilidad o discapacidad.	Inclusión de los ecuatorianos en el exterior, retornados y deportados en los programas de educación superior en línea como las personas con discapacidad.
Art. 93 Principio de Calidad	El principio de calidad establece la búsqueda continua, auto reflexiva del mejoramiento, aseguramiento y construcción colectiva de la cultura de la calidad educativa superior con la participación de todos los estamentos de las instituciones de educación superior y el Sistema de Educación Superior.	Deberá existir una institución que realice evaluaciones de calidad y la mejora continua en la educación.

Nota. Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), Registro Oficial Suplemento N.º 297, 20 de septiembre de 2018 (Ecuador). Los comentarios corresponden a un análisis interpretativo con fines académicos. Se ha corregido la redacción original de "visión científica" a "visión científica" para fidelidad al texto legal.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 estados miembros que la suscribieron y será la guía de referencia para el trabajo de la institución en post de esta visión durante los próximos 15 años. Esta nueva hoja de ruta presenta una oportunidad histórica para América

Latina y el Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la región, como la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros.

El conocimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) asociados a esta Agenda ayuda a evaluar el punto de partida de los países de la región y a analizar y formular los medios para alcanzar esta nueva visión del desarrollo sostenible, que se expresó de manera colectiva y quedó plasmada en la Agenda 2030. La Agenda 2030 es una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro. Al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación. Por lo tanto, se invita a los representantes de los Gobiernos, la sociedad civil, el ámbito académico y el sector privado a apropiarse de esta ambiciosa agenda, a debatirla y a utilizarla como una herramienta para la creación de sociedades inclusivas y justas, al servicio de las personas de hoy y de futuras generaciones (Naciones Unidas, 2018).

7.4. Materiales y Métodos

El estudio adoptó un enfoque mixto, combinando metodologías cualitativas y cuantitativas para abordar de manera integral los objetivos planteados. Por un lado, el componente cualitativo se centró en el análisis documental y entrevistas no estructuradas, permitiendo profundizar en teorías, conceptos y políticas públicas relacionadas con la sostenibilidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La muestra cualitativa se seleccionó mediante un muestreo intencional y el juicio de expertos, enfocándose en actores clave por su conocimiento y roles institucionales. Por otro lado, el enfoque cuantitativo empleó encuestas estructuradas aplicadas a una muestra de 332 personas de la comunidad universitaria, cuyos datos fueron procesados mediante el programa estadístico IBM SPSS. Esta dualidad metodológica permitió contrastar perspectivas subjetivas (cualitativas) con datos objetivos (cuantitativos), enriqueciendo el análisis.

La población de una investigación está compuesta por todos los elementos (personas, objetos, organismos, historias clínicas) que participan del fenómeno que fue definido y delimitado en el análisis del problema de investigación; tiene la característica de ser estudiada, medida y cuantificada además se la conoce como universo y debe delimitarse claramente en torno a sus características de contenido, lugar y tiempo. La muestra es un subconjunto o parte

del universo o población en que se llevará a cabo la investigación. Hay procedimientos para obtener la cantidad de los componentes de la muestra como fórmulas lógicas además de ser una parte representativa de la población (López P. , 2004).

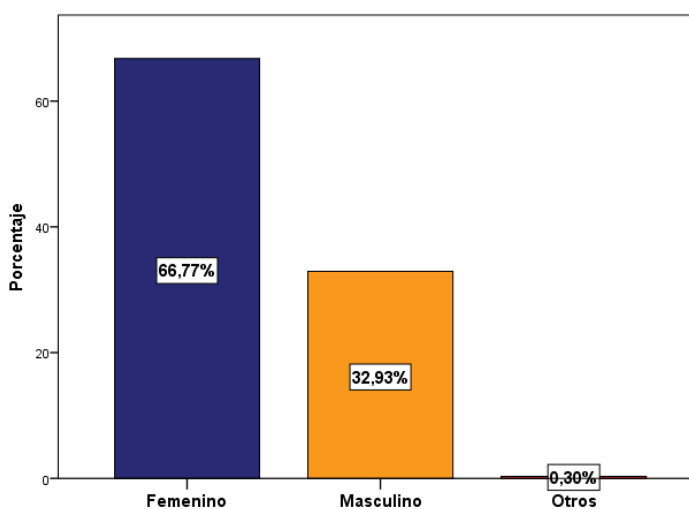
La población de estudio abarcó a 3,460 integrantes de la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, incluyendo estudiantes 3,017 y personal administrativo, docente y directivo 443. Para garantizar representatividad, la muestra cuantitativa se calculó mediante fórmulas estadísticas, mientras que la cualitativa se delimitó por criterios temáticos y funcionales. Las técnicas de recolección fueron adaptadas a cada enfoque: las encuestas mediante cuestionarios estandarizados que facilitaron la medición de percepciones y comportamientos, mientras que las entrevistas no estructuradas, guiadas por preguntas, exploraron narrativas y experiencias en profundidad.

7.5. Resultados y discusión

En este apartado se presenta el análisis descriptivo que parte de la interpretación de los datos recogidos con la encuesta realizada por medio de un muestreo probabilístico aleatorio simple, cabe mencionar que las figuras representan el total de la población sujeto de estudio. Para la realización de la encuesta se tomó en cuenta a la Comunidad Universitaria que conforma la Politécnica del Carchi, en la cual se realizó trescientas veintiocho encuestas cuyos resultados se muestran a continuación. En la figura 9 se puede apreciar de mejor manera el porcentaje tanto del género femenino como masculino por medio de la representación gráfica de barras.

Figura 9

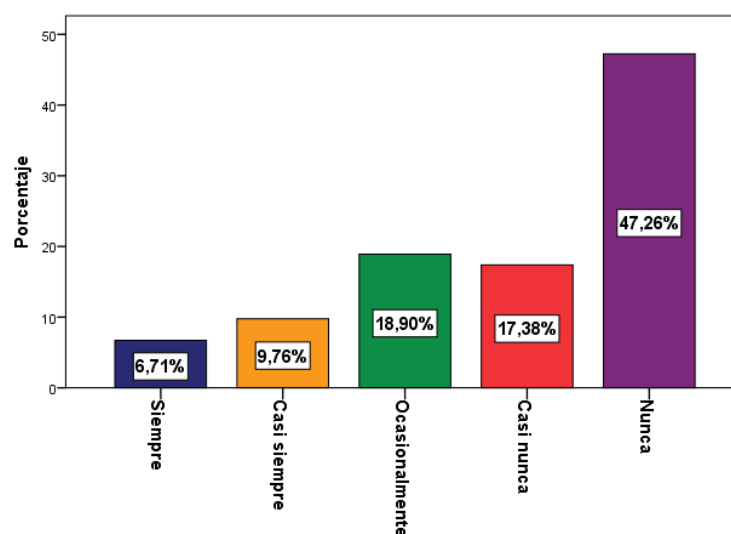
Encuestados por género



En la encuesta realizada fue alentador observar una participación tan significativa del 66,8% del género femenino, la inclusión de las mujeres es importante para abordar los desafíos ambientales, ya que aportan una perspectiva única y diversas habilidades para promover en el Campus Universitario la sostenibilidad. El ODS 5 hace referencia a la igualdad de género, por ende, la inclusión de las mujeres garantiza una representación equitativa en la sociedad para la toma de decisiones, lo que ayuda a evitar desigualdades y desarrollar políticas más inclusivas.

Figura 10

Participación para la formulación de Políticas Públicas



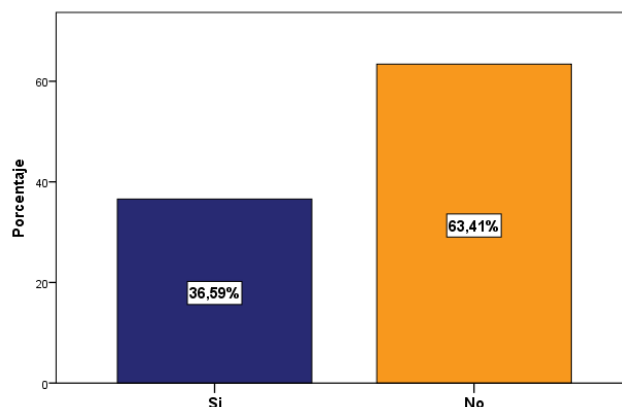
Respecto a si la Comunidad Universitaria ha sido tomada en cuenta para la formulación de políticas ambientales en la Politécnica del Carchi, en la figura 2 se puede determinar que los datos muestran una clara tendencia hacia la baja participación, ya que el 47,26% nunca ha participado, un 18,90% participa ocasionalmente, el 17,38% casi nunca lo ha hecho, lo que indica un interés intermitente. En contraste, solo un 9,76% participa casi siempre y un 6,71% siempre, lo que representa un 16,47% con participación frecuente. En conjunto, se observa una marcada inclinación hacia la falta de participación, con una minoría comprometida de forma constante.

A partir de estos datos se identificó que un grupo significativo de encuestados nunca ha participado para la formulación de políticas ambientales y los que han participado son una minoría en este caso podría estar considerados los docentes, por lo que es necesario tomar acciones en las cuales puedan participar todos los miembros de la Comunidad Universitaria realizando investigaciones en áreas relacionadas con el medio ambiente, como la conservación de los recursos naturales, la gestión de residuos, la energía renovable, la biodiversidad, el

cambio climático, entre otros donde estas investigaciones aporten con información y datos científicos que puedan ser utilizados para fundamentar la formulación de políticas ambientales que la Politécnica del Carchi diseña en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

Figura 11

Conocimiento acerca del Greenmetric comunidad Universitaria

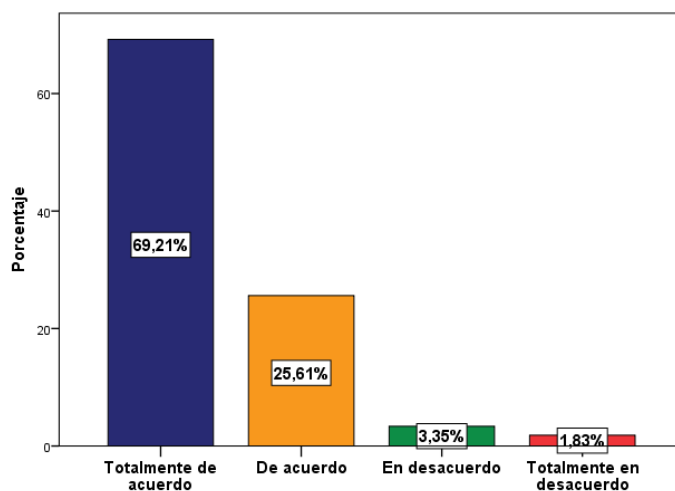


Respecto a si los encuestados tenían conocimiento acerca del índice GreenMetric que valora las políticas de sostenibilidad ambiental de los centros de enseñanza superior a nivel mundial en la figura 3, el 63,41% determinaron no tener conocimiento y el 36,59% sí. Esto significa que la Comunidad Universitaria de la Politécnica del Carchi no está familiarizada con los criterios específicos que se utilizan para evaluar la sostenibilidad en el Campus universitario, es importante destacar que la falta de conocimiento sobre el índice GreenMetric no siempre indica falta de compromiso con la sostenibilidad, sino que puede ser el resultado de la falta de difusión o comunicación sobre este importante tema.

Por ello es importante destacar que el índice GreenMetric valora aspectos como la infraestructura, entorno del campus, la energía, la gestión de residuos, el agua, el transporte y la educación ambiental el hecho de que gran parte de la comunidad universitaria desconoce que valora el índice GreenMetric, es necesario promover la conciencia sobre la sostenibilidad y fomentar prácticas más ecológicas en el Campus esto no solo podría mejorar la calificación de la universidad en el índice GreenMetric sino contribuir a un enfoque más sostenible en la educación superior.

Figura 12

Consumo responsable como política ambiental

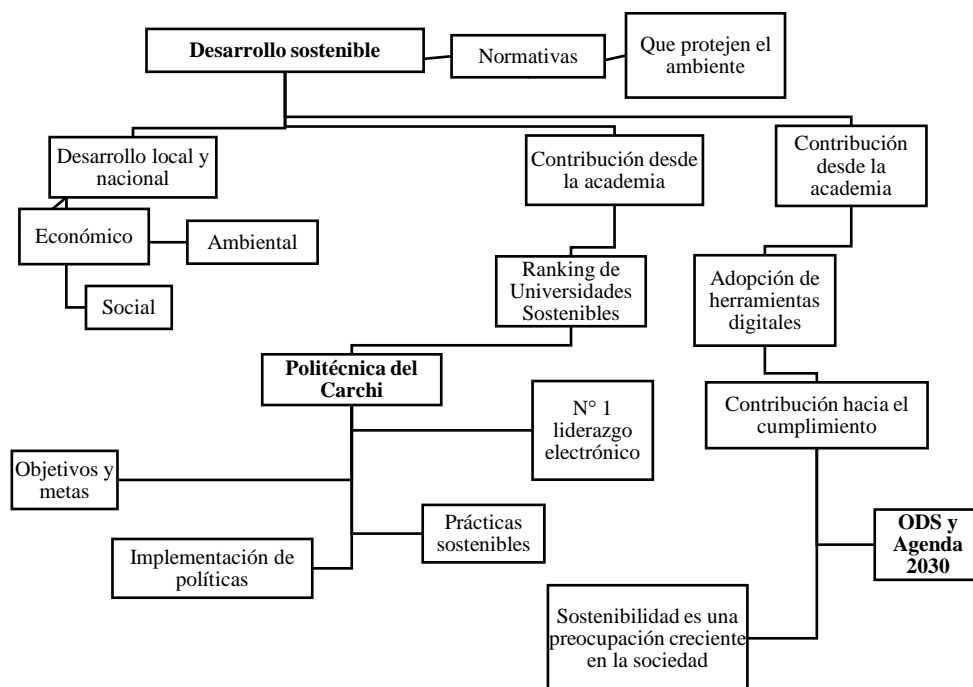


Respecto a el consumo responsable de agua, energía eléctrica, papel, en la figura 12 se puede evidenciar que los encuestados en un 69,21% están totalmente de acuerdo, el 26,61% de acuerdo, el 3,35% en desacuerdo y el 1,83% totalmente en desacuerdo. A partir de los datos obtenidos en el Campus Universitario se debe considerar parte fundamental la creación de una política ambiental integral en el cual se fomente el consumo responsable de agua en las instalaciones, ya que no solo ayuda a conservar este recurso, sino que también promueve la conciencia sobre su importancia y los problemas relacionados con la escasez y la contaminación del agua.

Al igual promover el consumo responsable de energía eléctrica puede reducir el impacto ambiental y promover la sostenibilidad, sin embargo, es necesario implementar medidas para mejorar la eficiencia energética en los edificios del Campus, como la instalación de sistemas de iluminación LED, el uso de equipos energéticamente eficientes y la optimización del uso de sistemas de calefacción esto contribuirá a la excesiva demanda de energía eléctrica. Del mismo modo el consumo responsable de papel implica tomar medidas para reducir el uso del mismo como priorizar el uso de documentos digitales en lugar de impresos siempre que sea posible, almacenar y compartir documentos electrónicamente ayuda a reducir la necesidad de imprimir y distribuir copias impresas, utilizar herramientas tecnológicas como ordenadores, tabletas y proyectores para compartir y visualizar información en clase nos ayuda a maximizar su eficiencia y promover prácticas sostenibles.

Figura 13

Hallazgo de aporte entrevista realizada Representante de Estudiantes en la Unidad de Sostenibilidad



Por consiguiente, en la investigación se habla del paradigma del desarrollo sostenible que se caracteriza por la incorporación de los principios y prácticas de sostenibilidad en todos los aspectos de la vida universitaria que incluye la enseñanza, la investigación, vinculación con la sociedad y la gestión institucional. Obstante a ello, la Politécnica del Carchi trabaja arduamente en la implementación de políticas y acciones para reducir el consumo de los recursos naturales, minimizar los residuos, promover la eficiencia energética, fomentar la movilidad sostenible a través de la responsabilidad social en el Campus Universitario.

En lo que tiene que ver si en la normativa institucional de la Politécnica del Carchi existen políticas ambientales en beneficio del Desarrollo Sostenible y el cumplimiento de los ODS, la Comunidad Universitaria encuestada en un 55,49% determinaron si existen, el 39,94% desconoce y el 4,57% no existen. La normativa institucional con respecto a políticas ambientales desempeña un papel fundamental en la promoción del Desarrollo Sostenible y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sin embargo, los encuestados muestran una percepción de desconocimiento ya sea a la falta de difusión de la información, al igual que es importante crear normativa ambiental en la cual se establece la regulación y las directrices para la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales, estas

políticas contribuyen a prevenir la degradación ambiental, promover la biodiversidad y garantizar la sostenibilidad. actualmente la Politécnica del Carchi en la RESOLUCIÓN NO. 159-CSUP-2021 el Consejo Superior Universitario Politécnico la normativa institucional con respecto a las Políticas de Igualdad, Inclusión, Interculturalidad, Saberes Ancestrales, Género, Sostenibilidad y Ambiente.

7.6. Discusión

Para el efecto de la discusión se realizó un análisis en base a las encuestas y entrevistas realizadas en la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, ciudad de Tulcán respecto a las variables de la investigación.

En cuanto a las políticas de sostenibilidad, las instituciones de educación superior desempeñan un papel crucial en la promoción de políticas de sostenibilidad, debido a que son responsables de formar a las futuras generaciones de líderes y profesionales lo que les permite inculcar la importancia de la sostenibilidad en los programas de estudio y en la cultura institucional. En ese mismo contexto García (2007), habla de una nueva gestión pública que radica en la necesidad de mejorar la calidad, optimizar el uso de los recursos disponibles y aplicar prácticas más eficientes y sostenibles en la gestión de los servicios con el objetivo principal de lograr una mayor satisfacción de los ciudadanos y la Comunidad Universitaria.

Por ello, la participación es fundamental para abordar los desafíos ambientales, económicos y sociales a los que enfrenta nuestra sociedad. Donde la Nueva Gestión Pública genere ideas innovadoras, es así como en la encuesta a la Comunidad Universitaria perteneciente al grupo de estudiantes, administrativos y trabajadores no participan en su totalidad para la creación, formulación e implementación de políticas sostenibles. También, se habla de políticas como un aporte a la sostenibilidad, es así como en la entrevista el representante de estudiantes menciona trabajar en espacios como Clubs, que brinda a los estudiantes la oportunidad de aprender sobre los ODS y comprender su importancia a través de discusiones, actividades, proyectos relacionados con la sostenibilidad. Los estudiantes adquieren conocimientos y se sensibilizan sobre los desafíos que enfrenta todo el mundo al igual que les permite trabajar en equipo para generar conciencia en la sociedad.

Además, las instituciones de educación superior al adoptar un enfoque basado en la gestión por procesos pueden identificar y mejorar las áreas que tienen un impacto significativo en la sostenibilidad tanto a nivel ambiental como socioeconómico. En tal sentido Medina

(2005), nos habla que la gestión se centra en identificar, analizar y mejorar los procesos existentes en la institución. En tal sentido los autores acuerdan que la educación es un pilar fundamental para la protección y conservación del ambiente desde una visión del desarrollo sostenible. Es importante el uso adecuado de los recursos con la articulación de autoridades y la Comunidad Universitaria, debido a que, en la encuesta se manifiesta de una manera positiva el accionar de la institución, ya que dentro de sus prioridades el ambiente está de por medio, evidenciándose que existen procesos de digitalización como matriculas en línea, sílabos y planes analíticos de docentes como parte de un consumo responsable de recursos. Al contrario, en la entrevista representante del GISS menciona que no se puede completar en su totalidad la implementación de procesos digitales ya que es un asunto unilateral.

Por consiguiente, en la investigación se habla del paradigma del desarrollo sostenible que se caracteriza por la incorporación de los principios y prácticas de sostenibilidad en todos los aspectos de la vida universitaria que incluye la enseñanza, la investigación, vinculación con la sociedad y la gestión institucional. Obstante a ello, la Politécnica del Carchi trabaja arduamente en la implementación de políticas y acciones para reducir el consumo de los recursos naturales, minimizar los residuos, promover la eficiencia energética, fomentar la movilidad sostenible a través de la responsabilidad social en el Campus Universitario.

En este aspecto, la investigadora destaca que cada institución de educación superior puede promover políticas de sostenibilidad de acuerdo con sus recursos y prioridades con el objetivo de generar un impacto positivo en la sociedad. Por lo tanto, las políticas de sostenibilidad en la Politécnica del Carchi están en constante evolución debido a la naturaleza cambiante de los cambios ambientales y sociales. A medida que se desarrollan nuevas investigaciones, tecnologías y mejores prácticas se deben revisar y actualizar las políticas para estar al día con los avances en el campo de la sostenibilidad, en tal sentido que se ha convertido en un tema de gran importancia en todo el mundo.

Respecto de los objetivos de desarrollo sostenible, las políticas de sostenibilidad que se crean en las instituciones de educación superior deben tener en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por las Naciones Unidas. Para ello PNUD (2020), nos habla que los ODS son un conjunto de metas y compromisos para abordar los desafíos ambientales, sociales y económicos que enfrenta nuestro planeta. Por ello, la articulación de la gestión pública permite tener un papel activo en la toma de decisiones y formulación de políticas.

Es así como, en la encuesta y entrevista la Comunidad Universitaria menciona que los proyectos de investigación desempeñan un papel fundamental en la contribución al cumplimiento de los ODS, en tal sentido se puede identificar información, análisis y soluciones concretas para abordar los desafíos del desarrollo sostenible. Los docentes y estudiantes comprometidos con los proyectos de investigación son los que van a realizar un efectivo trabajo, desde la academia integrándose en la investigación, la generación de ideas innovadoras, recuperar espacios de diálogo y velar por la conservación del ambiente a través de prácticas sostenibles.

También, en las instituciones de educación superior se debe tener en cuenta el modelo educativo sostenible, que busca formar profesionales comprometidos con la conservación del medio ambiente, la equidad social y el crecimiento económico sostenible. Es así como, en las encuestas la Comunidad Universitaria manifiesta que existe la articulación de la gestión por procesos con el modelo educativo contextual ecológico y la educación ambiental como ejes transversales hacia la contribución de los ODS. Por lo tanto, se promueve una educación de calidad orientada hacia el desarrollo y la sostenibilidad con el objetivo de crear conciencia, adopción de buenas prácticas, participación y comprensión de los problemas ambientales en la Comunidad Universitaria.

Hay muchas Universidades en todo el mundo que están trabajando para promover la sostenibilidad y abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En tal sentido, el desarrollo sustentable se refiere a satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones. Por ello las instituciones de educación superior tienen la responsabilidad de promover la comprensión de los principios y conceptos relacionados con el desarrollo sostenible en todas las disciplinas académicas.

Es por esta razón, que la Politécnica del Carchi se posiciona en el ranking GreenMetric del grupo de Universidades Sostenibles. A partir de una iniciativa de la Universidad de Indonesia que clasifica a las universidades de todo el mundo en función a su desempeño y compromiso con la sostenibilidad. Está clasificación evalúa diversos aspectos relacionados con el ambiente y el desarrollo sostenible. Es así como, a partir de la encuesta se manifiesta que no todos los estudiantes de la Politécnica del Carchi tienen conocimiento del ranking. Al igual que, hay estudiantes que si conocen su existencia en la cual consideran importante la sostenibilidad y el impacto ambiental. A diferencia de la entrevista representante de la Unidad de sostenibilidad manifiesta que los estudiantes a menudo se centran en diferentes aspectos al

momento de elegir una Universidad como la calidad académica, el prestigio, la ubicación, las oportunidades de investigación, las instalaciones, el costo y el ambiente estudiantil.

En este aspecto, la investigadora destaca que los ODS son una serie de metas establecidas a nivel mundial, donde cada institución de educación superior puede tener enfoques y acciones específicas de acuerdo con las capacidades, áreas de especialización y contexto local. El compromiso de la Comunidad Universitaria con los ODS es fundamental para promover el desarrollo sostenible y formar a las generaciones futuras con una mentalidad y competencias orientadas hacia la sostenibilidad.

7.7. Conclusiones

La falta de políticas ambientales en las instituciones de educación superior puede llevar a un mayor consumo de los recursos naturales, así como la generación de residuos y emisiones contaminantes. La Comunidad Universitaria podría adoptar prácticas sostenibles como: el reciclaje, la reducción del consumo de energía o la gestión adecuada del agua. Para evitar la contaminación, el agotamiento de los recursos naturales y la degradación del medio ambiente.

Por otra parte, al implementar y desarrollar una política clara que establezca el compromiso con la sostenibilidad y la articulación de los ODS, permite promover una cultura de sostenibilidad en el Campus. De esta manera, fomentando la colaboración de docentes, estudiantes de grado y posgrado, administrativos y trabajadores a partir del año 2022 se implementa el Modelo Educativo Ecológico Contextual encaminado hacia la sostenibilidad planetaria. Este modelo se está trabajando y dando a conocer a la Comunidad Universitaria lo cual ha permitido abordar los desafíos de la sostenibilidad, participando y ubicándonos en el ranking GreenMetric de las Universidades Sostenibles a nivel del mundo.

7.8. Referencias

Acselrad, H. (1999). Sustentabilidad y ciudad. EURE (Santiago), 25(74), 35-46.

<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611999007400003>

Arellano, D., & Cabrero, E. (2005). La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público. *Gestión y Política Pública*, 14(3), 599-618.

<https://www.redalyc.org/pdf/133/13314307.pdf>

Entretejidos Sociales: Inclusión, Educación, Género, Justicia, Seguridad y Ambiente en las Políticas Públicas de Ecuador: Un análisis interdisciplinario desde comunidades y Estado

Asamblea Nacional. (2018, 1 de agosto). Ley Orgánica de Educación Superior (LOES).

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.

https://siteal.iiepág.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ec_6011.pdf

Asamblea Nacional. (2021, 25 de enero). Constitución de la República del Ecuador.

https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

Banco Mundial. (2025, 23 de abril). América Latina y el Caribe: panorama general.

<https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>

Cardona, O., Lavell, A., Mansilla, E., & Moreno, Á. (2005). Avances en las Estrategias de Desarrollo Institucional y Sostenibilidad Financiera de la Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe. BID.

<https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Avances-en-Las-Estrategias-de-Desarrollo-Institucional-y-Sostenibilidad-Financiera-de-la-Gesti%C3%B3n-del-Riesgo-de-Desastres-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Cejudo, G. (2011). Nueva Gestión Pública. Siglo Veintiuno, 17-248.

https://practicaprofesionales.ula.edu.mx/documentos/ULAONLINE/Maestria/MAP/MGT582/Semana_2/Estudiante/MGT582_E_Nueva_Gestion.pdf

Centro Cooperativo Sueco. (2008, 23 de septiembre). Política de sostenibilidad ambiental y cambio climático. https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/POLITICA_MA.pdf

Constitución de la República del Ecuador. (2021, 25 de enero).

https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

Cumbre Pueblos. (2017, 28 de septiembre). Protección del medio ambiente: Qué es, importancia y características. <https://cumbrepuebloscop20.org/medio-ambiente/proteccion/>

Ecuador Sostenible - Leader's Summit. (2020, 16 de octubre). Ecuador Sostenible. Una apuesta por la sostenibilidad. <https://www.ekosnegocios.com/articulo/ecuador-sostenible-una-apuesta-por-la-sostenibilidad>

EL UNIVERSO. (2022, 15 de agosto). Universidades implementan el desarrollo sostenible en sus carreras y en proyectos vinculados con la sociedad. Comunidad.

<https://www.eluniverso.com/guayaquil/comunidad/universidades-implementan-el-desarrollo-sostenible-en-sus-carreras-y-en-proyectos-vinculados-con-la-sociedad-nota/>

Gabaldón, A. J. (2008). El desarrollo sustentable de Venezuela. Cuadernos Unimetanos, Grijalbo, 44-45. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/3997955.pdf>

García, R. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Revista de Administración Pública, 42(3), 45-67.

IPCC. (2021). Resumen para responsables de políticas. En V. Masson-Delmotte et al. (Eds.), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Cambridge University Press.

Leff, E. (2004). Educación Ambiental y Desarrollo Sustentable.

<http://cidbimena.desastres.hn/docum/crid/JunJul2004/pdf/spa/doc10388/doc10388-contenido.pdf>

Left, E. (2002). Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad y poder.

<https://books.google.es/books?id=k5LtOJyQIIQC>

López, PÁG. (2004). Población muestra y muestreo. *Punto Cero*, 9(08), 69-74.

http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762004000100012

Medina, A. (2005). Gestión por procesos y creación de valor público. Un enfoque analítico. Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

https://books.google.es/books?id=7wiHn_kmWvkC

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). Políticas Públicas Ambientales.

<https://www.minambiente.gov.co/planeacion-y-seguimiento/politicas-publicas-ambientales/>

Ministerio de Educación. (2022, 23 de noviembre). La Educación: un servicio público.

<https://educacion.gob.ec/la-educacion-un-servicio-publico/>

- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2017). Ecuador: Un país con superávit ecológico. <https://www.ambiente.gob.ec/ecuador-un-pais-con-superavit-ecologico/>
- Naciones Unidas. (2018, diciembre). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe (LC/G.2681-P/Rev.3). CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- OMM (Organización Meteorológica Mundial). (2024, 19 de marzo). Estado del clima global 2023. <https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2023>
- ONU. (2015). El Acuerdo de París. <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>
- PNUMA. (2019, 26 de noviembre). Informe sobre la brecha de emisiones de 2019. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2019>
- Rodríguez, G. (2020, 26 de octubre). Desarrollo sustentable: en qué consiste, tipos y ejemplos. https://www.bioguia.com/ambiente/desarrollo-sustentable-en-que-consiste-tipos-y-ejemplos_84632804.html
- Rojas, C. (2003). El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública. <http://repositorio.uasb.edu.bo:8080/bitstream/54000/1252/1/Rojas-Desarrollo%20sustentable.pdf>
- Roldán, PÁG. (2020, 1 de marzo). Estado. Economipedia. <https://economipedia.com/definiciones/estado.html>
- Roth, A. (2019, junio). Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica. Revista de Gestión Pública. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/eg/article/view/1207/1125>
- Sánchez, J. (2022, 16 de septiembre). Qué es la educación ambiental: concepto y objetivos. <https://www.ecologiaverde.com/que-es-la-educacion-ambiental-concepto-y-objetivos-1475.html>

Entretejidos Sociales: Inclusión, Educación, Género, Justicia, Seguridad y Ambiente en las Políticas Públicas de Ecuador: Un análisis interdisciplinario desde comunidades y Estado

Secretaría Nacional de Planificación. (2024, 16 de febrero). *Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/02/PND2024-2025.pdf>

Solano, D. (2014, 10 de abril). La comunicación en instituciones públicas: balance y perspectivas. ESAN. <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/comunicacion-instituciones-publicas-balance-perspectivas>

UNEPÁG. (2025, 9 de abril). Informes de políticas. <https://www.unepág.org/topics/sustainable-development-goals/monitoring-progress/policy-briefs>

Wilson, J. (2018, 15 de septiembre). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? Revista Científica Semestral In Iure, 2, 30-41. <https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/iniure/article/download/492/436>

Zaratiegui, J. (1999). Gestión por procesos: su papel e importancia en la empresa. Economía Industrial, 330, 81-87. <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/330/12jrza.pdf>