

# ESTUDIOS DE LA GESTIÓN

Revista Internacional de Administración

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

ISSN 2550-6641  
e-ISSN 2661-6513

Registros administrativos para los sistemas de información  
y política pública local  
*Katy Lema Changoluisa y Etzon Romo*

Aproximación al modelo de gestión mancomunado de la cuenca  
del río Portoviejo para la reducción de riesgos presentes y futuros  
*Christopher Velasco Pazmiño y Diana Benalcázar Gallardo*

Proceso de descentralización y el sector agua potable y saneamiento  
*Marcelita Arroyo Arévalo y Juan Ramón García*

Impacto de la Decisión 399 de la CAN en la gobernanza del municipio  
de Tulcán, Ecuador  
*Marco Polo Cevallos Suarez, Patricio Andrade Ruiz y Edgar José Jaimes  
Cárdenas*

La participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo  
Urbano Local  
*Dalisseth Coromoto Rojas-Rendón*

El polo de desarrollo productivo de Tulcán  
*Jorge Patricio Silva Delgado*

*Millennials ¿similares o diferentes?*  
Inclinación al individualismo en una sociedad colectivista  
*Iliana Aguilar-Rodríguez, Carlos Artieda-Cajilema  
y Andrés Acosta-Aguinaga*

Patrones de consumo sostenible de jóvenes adultos  
en Ciudad de México  
*Mélanie Sarah Picard y Luciana Manfredi*

12

julio-diciembre  
de 2022

# ESTUDIOS DE LA GESTIÓN

Revista Internacional de Administración

Es una publicación semestral del Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, que recoge trabajos académicos resultantes de procesos de análisis, reflexión y producción crítica sobre políticas y estrategias organizacionales, tecnologías de gestión, organización y gerencia, que desarrollan profesores, estudiantes y colaboradores nacionales y extranjeros. Está dirigida a la comunidad académica nacional e internacional, y su propósito es cumplir con el rol institucional de promoción y desarrollo del conocimiento en el área de la gestión, visto desde una perspectiva amplia y multidisciplinaria.

© Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

© Corporación Editora Nacional

ISSN 2550-6641 e-ISSN 2661-6513

Julio-diciembre de 2022 • Número 12

**Director:** Wilson Araque Jaramillo.

**Editora:** Genoveva Espinoza-Santeli.

**Coordinadores del número:** Edison Mafla (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador) y Franklin Cumbal (Universidad Central del Ecuador).

## Comité editorial

*Andrés Abad*, Escuela Politécnica Nacional. Quito, Ecuador.

*Marcia Almeida*, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.

*Fernando Espinoza*, Universidad de Especialidades Espíritu Santo. Guayaquil, Ecuador.

*Eulalia Flor*, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.

*Santiago García*, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito, Ecuador.

*Mariana Lima*, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.

*Fernando López*, Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito, Ecuador.

*Efraín Naranjo*, Escuela Politécnica Nacional. Quito, Ecuador.

*Jairo Rivera*, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, Ecuador.

*Francisco Salgado*, Universidad del Azuay. Cuenca, Ecuador.

*Susan Appe*, Binghamton University. Nueva York, Estados Unidos.

*Enrique Bianchi*, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina.

*Rosalía Castillo*, Universidad Anáhuac Mayab. Yucatán, México.

*Andrés García*, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile.

*Domingo García*, Universidad Politécnica de Cartagena. Cartagena, España.

*Claudia Molina*, Universidad Simón Bolívar. Barranquilla, Colombia.

*Duvan Ramírez*, Universidad de Manizales. Manizales, Colombia.

*Joaquín Rubens Fontes*, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Río de Janeiro, Brasil.

*Rodrigo Varela*, Universidad ICESI. Cali, Colombia.

*Ying Fang Ye*, University of Pittsburgh. Pensilvania, Estados Unidos.

---

Asistente editorial: *Paúl Paredes Y.*

Supervisión editorial: *Jorge Ortega.*

Diagramación: *Margarita Andrade.*

Corrección: *Gabriela Cañas.*

Cubierta: *Edwin Navarrete.*

Impresión: *Marka Digital, Av. 12 de Octubre N21-247 y Carrión, Quito.*

Para la selección de artículos se utiliza el sistema de doble ciego (*peer review*), que respeta el anonimato de los dictaminadores y el colaborador. Las ideas emitidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores, quienes han declarado la originalidad de sus textos. Se permite la reproducción si se cita la fuente. La revista se reserva el derecho de distribución de contenidos.

*Estudios de la Gestión* aparece en los siguientes índices: *DIALNET*, *Catálogo 2.0 de Latindex*, *DOAJ*, *ERIH PLUS*, *EuroPub*, *ROAD*, *REDIB* y *CLASE*, y es miembro de *LatinREV (Red Latinoamericana de Revistas)*, *DARDO*, *MIAR*, *Sherpa/Romeo* y *Aura*.

## Contenido

<b>Presentación</b> , <i>Wilson Araque Jaramillo</i>	5
<b>Editorial</b> , <i>Edison Mafla y Franklin Cumbal</i>	7
<b>Tema central</b>	
Registros administrativos para los sistemas de información y política pública local <i>Katy Lema Changoluisa y Etzon Romo</i>	13
Aproximación al modelo de gestión mancomunado de la cuenca del río Portoviejo para la reducción de riesgos presentes y futuros <i>Cristopher Velasco Pazmiño y Diana Benalcázar Gallardo</i>	31
Proceso de descentralización y el sector agua potable y saneamiento <i>Marcelita Arroyo Arévalo y Juan Ramón García</i>	49
Impacto de la Decisión 399 de la CAN en la gobernanza del municipio de Tulcán, Ecuador <i>Marco Polo Cevallos Suárez, Patricio Andrade Ruiz y Edgar José Jaimés Cárdenas</i>	73
La participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local <i>Dalíseth Coromoto Rojas-Rendón</i>	93
El polo de desarrollo productivo de Tulcán <i>Jorge Patricio Silva Delgado</i>	121
<b>Estudios</b>	
<i>Millennials</i> ¿similares o diferentes? Inclinación al individualismo en una sociedad colectivista <i>Iliana Aguilar-Rodríguez, Carlos Artieda-Cajilema y Andrés Acosta-Aguinaga</i>	147
Patrones de consumo sostenible de jóvenes adultos en Ciudad de México <i>Mélanie Sarah Picard y Luciana Manfredi</i>	171
<b>Punto de vista</b>	
El presupuesto participativo, ¿su inicio prometedor para el pragmatismo territorial, a ser requisito sin transformación económica social? Una mirada a la evolución en el Ecuador <i>Cecilia Chacón Castillo</i>	199
<b>Observatorio de la PyME</b>	209
<b>Entrevista</b>	
Descentralización, una meta aún por alcanzar, entrevista a Fernando Naranjo Lalama <i>Edison Mafla</i>	217
<b>Reseñas</b>	233

## Content

<b>Presentation</b> , <i>Wilson Araque Jaramillo</i>	5
<b>Editorial</b> , <i>Edison Mafla and Franklin Cumbal</i>	7
<b>Focus</b>	
Administrative Records for Information and Local Public Policy Systems <i>Katy Lema Changoluisa and Etzon Romo</i>	13
Approach to the Cooperative Management Model for the Basin of the Portoviejo River to Reduce Present and Future risks <i>Cristopher Velasco Pazmiño and Diana Benalcázar Gallardo</i>	31
Decentralization Processes and the Clean Drinking Water and Sanitation Sector <i>Marcelita Arroyo Arévalo and Juan Ramón García</i>	49
Impact of Decision 399 by CAN for Governance in the Municipality of Tulcan, Ecuador <i>Marco Polo Cevallos Suárez, Patricio Andrade Ruiz and Edgar José Jaimes Cárdenas</i>	73
Citizen Participation for the Creation of the Local Urban Development Plan <i>Dalisseth Coromoto Rojas-Rendón</i>	93
Productive Development Pole for Tulcan <i>Jorge Patricio Silva Delgado</i>	121
<b>Studies</b>	
Millennials, Similar or Different? Tendencies Towards Individualism in a Collectivist Society <i>Iliana Aguilar-Rodríguez, Carlos Artieda-Cajilema and Andrés Acosta-Aguinaga</i>	147
Sustainable Consumption Patterns of Young Adults in Mexico City <i>Mélanie Sarah Picard and Luciana Manfredi</i>	171
<b>Point of View</b>	
Is the Participatory Budget, its Promising Start for Territorial Pragmatism, to be a Requirement Without Social Economic Transformation? A look at the Evolution in Ecuador <i>Cecilia Chacón Castillo</i>	199
<b>PyME Observatory</b>	209
<b>Interview</b>	
Decentralization, a Goal yet to be Achieved, interview with Fernando Naranjo Lalama <i>Edison Mafla</i>	217
<b>Reviews</b>	233

## Conteúdo

<b>Presentação</b> , <i>Wilson Araque Jaramillo</i>	5
<b>Editorial</b> , <i>Edison Mafla e Franklin Cumbal</i>	7
<b>Tema central</b>	
Registros administrativos para os sistemas de informação e política pública local <i>Katy Lema Changoluisa e Etzon Romo</i>	13
Abordagem do modelo de gestão conjugado da bacia do rio Portoviejo para a redução de riscos no presente e no futuro <i>Cristopher Velasco Pazmiño e Diana Benalcázar Gallardo</i>	31
Processo de descentralização no sector de água potável e saneamento <i>Marcelita Arroyo Arévalo e Juan Ramón García</i>	49
Impacto da Decisão 399 da CAN na Governança da municipalidade de Tulcán, Equador <i>Marco Polo Cevallos Suárez, Patricio Andrade Ruiz e Edgar José Jaimés Cárdenas</i>	73
A participação cidadã na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Local <i>Dalíseth Coromoto Rojas-Rendón</i>	93
Polo de desenvolvimento produtivo de Tulcán <i>Jorge Patricio Silva Delgado</i>	121
<b>Estudos</b>	
Millenials similares ou diferentes? Preferência ao individualismo em uma sociedade coletivista <i>Iliana Aguilar-Rodríguez, Carlos Artieda-Cajilema e Andrés Acosta-Aguinaga</i>	147
Patrones de consumo sostenible de jóvenes adultos en Ciudad de México <i>Mélanie Sarah Picard e Luciana Manfredi</i>	171
<b>Ponto de vista</b>	
O orçamento participativo, seu início promissor para o pragmatismo territorial, será uma exigência sem transformação socioeconômica? Um olhar sobre a evolução no Equador <i>Cecilia Chacón Castillo</i>	199
<b>Observatório da PyME</b>	209
<b>Entrevista</b>	
Descentralização, uma meta ainda a ser alcançada, entrevista com Fernando Naranjo Lalama <i>Edison Mafla</i>	217
<b>Resenhas</b>	233

## Presentación

La revista *Estudios de la Gestión* es un espacio para la investigación y reflexión creado desde el Área Académica de Gestión de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), con el propósito de promover que investigadores ecuatorianos y de otros países puedan dar a conocer los avances investigativos que vienen generando en el campo de los estudios administrativos focalizados al ámbito de la empresa privada, las organizaciones públicas, las organizaciones promotoras del desarrollo y cualquier otra forma de espacio organizacional que ha sido creado por el ser humano como facilitador de su convivencia en sociedad.

Su funcionamiento está respaldado en un equipo de docentes-investigadores de universidades ecuatorianas e internacionales, para que integren el Comité Editorial y el Comité Internacional, los cuales tienen como función principal, por un lado, garantizar la calidad del proceso de selección, evaluación y publicación de los artículos investigativos que han sido presentados por académicos de diferentes disciplinas científicas interesados en estudiar la problemática que gira alrededor de la administración. Por otro lado, los comités mencionados cumplen un rol clave al contribuir a la consolidación de los nexos de contacto global requeridos para cumplir con el enfoque y alcance que exige una revista de carácter internacional enfocada a los estudios de la gestión.

Esta revista también se alinea con los fines sobre los cuales opera el Doctorado en Administración de la UASB-E, el cual busca formar investigadores que sean capaces de promover proyectos de investigación que, luego, sean socializados a través de espacios como el de la revista *Estudios de la Gestión*. En la misma línea están los talleres y grupos de investigación que, dentro del Área de Gestión, se han ido creando para fortalecer la capacidad investigativa y de publicación interdisciplinaria de sus miembros.

Finalmente, se deben resaltar algunas características generales que dan soporte a la publicación de esta revista: la frecuencia es semestral, la fecha de

## Presentación

convocatoria para la presentación de artículos se definirá en función del tema central; la revisión de los trabajos investigativos se realiza con la participación de pares académicos ciegos; el medio de difusión es físico y digital; está abierta a la publicación de trabajos de investigadores del Ecuador y de cualquier otro país del mundo. En lo que tiene que ver con el proceso de indexación en bases reconocidas internacionalmente, este constituye el objetivo estratégico hacia donde están dirigidos todos los esfuerzos actuales y futuros de quienes están al frente de la administración de esta revista internacional.

*Wilson Araque Jaramillo*  
Director  
*Estudios de la Gestión*

## Editorial

### De lo administrativo-competencial al diseño e implementación de la política local

**L**a Constitución de la República del Ecuador prevé un Estado democrático, participativo, bajo un régimen de república y descentralizado, justamente para olvidar el pasado que contemplaba un Estado benefactor, centralista y único prestador de servicios, por un Estado moderno, flexible y con competencias territoriales que promuevan un desarrollo integral en sus pueblos de forma sostenible.

Este cambio de paradigma ha generado en el Ecuador un constante ejercicio político en las autoridades al frente de los distintos niveles de gobierno, sobre todo en los gobiernos denominados subnacionales que bajo el amparo de la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) tienen responsabilidades competenciales definidas y diferenciadas bajo los criterios de autonomía y descentralización política, administrativa y financiera.

Este encargo se institucionaliza en los órganos administrativos de gobierno como son: la Junta Parroquial, el Municipio y el Consejo Provincial al darles una gran responsabilidad para tomar las mejores decisiones en favor de los mandantes, sus ciudadanos, de su respectiva circunscripción territorial, a través de un ciclo de gestión pública eficiente, de calidad y con calidez; si a ello se suma la sociedad de forma crítica y activa en el desarrollo de su entorno, todo este esfuerzo permite constituirse en un Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD).

La descentralización se constituye en un mecanismo importante y obligatorio, ya que asigna competencias exclusivas a cada nivel de gobierno subnacional y también permite el uso de estrategias para establecer acuerdos y

compromisos (competencias concurrentes) entre los gobiernos subnacionales, otros actores públicos y/o privados, es decir, lo que Aguilar Villanueva (2006) denomina gobernanza, refiriéndose a la forma de coordinación de la acción colectiva, que es la que promueve formas asociativas para gobernar, más allá de la subordinación de actores para formar redes interinstitucionales formales e informales que persigan objetivos comunes.

En este marco, la efectividad del desarrollo de las competencias dependerá de los servicios, proyectos y programas planificados y ejecutados por las autoridades locales, estas acciones merecen toda la atención de los niveles ejecutivo y legislativo local, ya que estos parten del registro y diagnóstico de las necesidades y problemas de los territorios y sus pobladores, los mismos que no tienen una sola causa, es decir, son multicausales, y bajo la premisa de que en materia pública se hace estrictamente lo que determina la ley, la toma de decisiones por parte de los gobernantes debe buscar la mayor integralidad posible en el marco de lo que se le tiene permitido a cada nivel de gobierno promoviendo modelos de gestión compartidos como son las empresas mixtas, las mancomunidades o consorcios, por mencionar algunos.

Otro elemento a considerar es que estas acciones/servicios de la gestión pública se propongan como políticas públicas, concibiéndolas como “los proyectos gubernamentales y actividades administrativas propuestas y gestionadas desde el Estado con la finalidad de satisfacer las necesidades de una sociedad en el presente y futuro” (Dye 1998, 78); por tanto, resulta fundamental promover en cada GAD que estas acciones/servicios se conciban de forma sistémica, lo que Nuria Cunill, referente en América Latina sobre políticas sociales, propone como *intersectorialidad*, bajo los principios de la inclusión y gestión compartida, en el marco de la legislación vigente, al tiempo de que sean los propios actores del desarrollo de su respectiva circunscripción territorial quienes conozcan y se apropien de estos para así garantizar su permanencia en el tiempo.

Además de pretender que una política pública local eficiente sea un esfuerzo de todos para garantizar que las planificaciones locales (planes de desarrollo y ordenamiento territorial) sean brújulas que apunten al desarrollo local, complementariamente, Amartya Sen (2007), en su teoría de la elección pública, identifica en cada actor del territorio una oportunidad para afectar

positivamente al desarrollo; basadas en sus capacidades, talentos y recursos para aportar con eficiencia y equidad a las políticas sociales.

El presente número plantea un abanico de artículos importantes para el análisis de diferentes acciones tratadas desde una lógica competencial, en donde lo técnico y lo político convergen para destacar los esfuerzos administrativos que deben procurar los GAD para conseguir la gobernabilidad y gobernanza local. Al mismo tiempo, se plantea que las relaciones multinivel e intersectorial se vuelven claves para su sostenibilidad en el tiempo, teniendo en cuenta que el individuo, las organizaciones sociales, el sector privado, entre otros, pueden ser parte de esta apuesta siempre y cuando se los involucre desde la formulación de las iniciativas e incorpore en ellas sus contextos, coyunturas, tradiciones o apuestas a futuro, para no solo constituirnos en sociedades resilientes frente a problemas adversos, sino además una sociedad colaborativa y productiva que sugiera mecanismos y estrategias para conseguir sus aspiraciones colectivas.

*Edison Patricio Mafla Mantilla*

Coordinador del número

*Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*

<https://orcid.org/0000-0001-6129-8208>

*Franklin Leonardo Cumbal Simba*

Co-coordinador del número

*Universidad Central del Ecuador*

<https://orcid.org/0000-0002-9393-1001>

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Dye, Thomas R. 1998. *Understanding Public Policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Sen, Amartya K. 2007. *Collective Choice and Social Welfare*. Nueva York: Penguin.

Tema central

## Registros administrativos para los sistemas de información y política pública local

*Administrative Records for Information and Local Public Policy Systems*

*Registros administrativos para os sistemas de informação e política pública local*

**Katy Lema Changoluisa**

Universidad Técnica de Manabí. Portoviejo, Ecuador  
katylema@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-4362-4705>

**Etzon Romo**

Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú  
eeromo@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-8505-9826>

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.1>

Recibido: 1 de septiembre de 2021 • Revisado: 30 de octubre de 2021  
Aceptado: 4 de enero de 2022 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

La revolución de los datos y la necesidad de generar información en tiempo real es una demanda continua, mucho más para los entes públicos que están obligados a transparentar su administración. Contar con un sistema de información local permite a los GAD exponer su accionar a través de datos y disponer de una herramienta que fortalece la eficiencia en su gestión y genera evidencia basada en información oportuna y de calidad para implementar procesos de planificación, seguimiento y monitoreo de objetivos y metas presentados en sus planes de gobierno. La actividad diaria de los GAD debe respaldarse con información que se traduzca en registros administrativos institucionales, como fuente principal de datos e información para mostrar y transparentar la gestión. Los sistemas de información local (SIL) permiten organizar los datos en información en los GAD y ayudan a transparentar los logros en el territorio. Los GAD provinciales y cantonales tienen la obligación legal de velar por su implementación. Se realizó una revisión de los portales web de los GAD para revisar la existencia, avance y cumplimiento de la norma con relación a los SIL. Al momento solo 9 de los 24 GAD provinciales han iniciado este proceso.

**Palabras clave:** información, datos, gestión, transparencia, sistemas de información local (SIL).

**JEL:** H83 administración pública.

## Abstract

The data revolution and the need to generate information in real time is an ongoing demand, even more so for public institutions that are bound to keep their management processes transparent. Having a local information system allows GADs (Autonomous Decentralized Governments) to display their actions via data, as well as having a tool that strengthens the efficiency of their management and generates evidence based in timely, quality information to implement planning, follow-up and monitoring processes towards their objectives and goals as presented in their governance plans. The daily activities of GADs must be backed up with information that can be shown through institutional administrative records as a main source of data and information to show and keep their governance actions transparent. Local information systems (SIL) allow for the organization of data and information in the GADs themselves and help keep their achievements transparent in the territory. GADs, both at the province and canton level, are legally bound to ensure their proper implementation. Thus, an analysis was made on the web pages of the GADs to review their existence, progress and fulfilment of the corresponding regulations for SILs. At this time, only 9 of the 24 provincial GADs have started this process.

**Keywords:** information, data, management, transparency, local information systems.

**JEL:** H83 Public management.

## Resumo

A revolução de data e a necessidade de gerar informação em tempo real é uma demanda continua, mais ainda para entes públicos que estão forçados a demonstrar uma administração transparente. A presença de um sistema de informação local permite aos GAD apresentar suas ações por médio de data, e dispor de uma ferramenta que fornece a eficiência da sua gestão e gera evidencia baseada em informação oportuna e de qualidade para a implementação de processos de planificación, acompanhamento y monitoramento de objetivos e metas apresentados nos seus planos de governança. A atividade diária dos GAD deve se respaldar com informação visível em registros administrativos institucionais, como a fonte principal de data e informação para demostrar e transparentar a sua gestão. Os sistemas de informação local (SIL) permitem uma organização de data em informação dos GAD e transparentam seus resultados no território. Os GAD, sejam provinciais ou cantonais, tem a obrigação legal de garantir sua implementação. Uma revisão foi feita aos portais web dos GAD para verificar a existência, progresso e cumprimento das normas em relação aos SIL. Ao momento, somente 9 dos 24 GAD provinciais tem começado com o processo.

**Palavras-chave:** informação, data, gestão, transparência, sistemas de informação local.

**JEL:** H83 Administração pública.

## Introducción

A partir de 2015 se establece en el Ecuador la obligatoriedad de generar sistemas de información local (SIL) para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), cada GAD debe administrar y proveer a la ciudadanía información asociada a su gestión, que evidencia la realidad local; la información debe estar específicamente vinculada a sus competencias pero, principalmente, garantizar la generación y/o provisión de datos e información estratégica de gestión para la planificación local. De 2015 a 2017, el cumplimiento de la norma emitida por la ex-Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), no tuvo la implementación esperada teniendo en cuenta que la norma expresaba que los SIL debían nutrirse de datos e información generados en sus respectivas dependencias, así como de sus empresas públicas (SENPLADES 2015).

En enero de 2018 se emitió una reforma a la norma técnica para la creación, consolidación y fortalecimiento de los SIL, en la que se estableció como principal alcance el:

Proveer datos, registros administrativos e información estadística y geográfica estandarizada necesarios, principalmente en los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial, para los distintos niveles de gobierno (SENPLADES 2018, art. 1, lit. 2).

En esta reforma, se incluyeron a los *registros administrativos* como fuente de información para la planificación local. Es necesario abordar la necesidad que tienen los GAD de producir una cultura de generación de datos estructurados que se vayan consolidando a partir de sus actividades cotidianas, así como de fortalecer los registros administrativos institucionales que permitan evidenciar los avances, estancamientos y/o resultados derivados de las políticas públicas implementadas en el ámbito local.

La gestión pública sin datos no permite tomar decisiones acertadas, y la dependencia de los GAD al gobierno central, en espera de datos oficiales desagregados, a niveles provinciales, cantonales o parroquiales, no permite tomar medidas acertadas que se ajusten a la realidad y necesidades de cada territorio, más aún cuando en los últimos años las encuestas oficiales han perdido la capacidad de generar información por nivel político-administrativo, y el Censo de Población y Vivienda previsto para 2020 ha sido pospuesto para 2022.

En este artículo se busca poner en evidencia la fortaleza de los registros administrativos con algunos elementos técnicos y propuestas metodológicas que coadyuvarán a los GAD para poner en marcha y vigencia del SIL información de su territorio en el marco de las actividades que realizan.

## Marco teórico

Actualmente, los datos e información han tomado relevancia en todos los aspectos de la sociedad, más aún en la era de los datos, donde todos —desde los pequeños a los grandes volúmenes de datos— son insumo de teorías y metodologías para estimar, predecir o medir cambios. Es por esto que ahora no solo se discute de datos, sino de la ciencia de los datos.

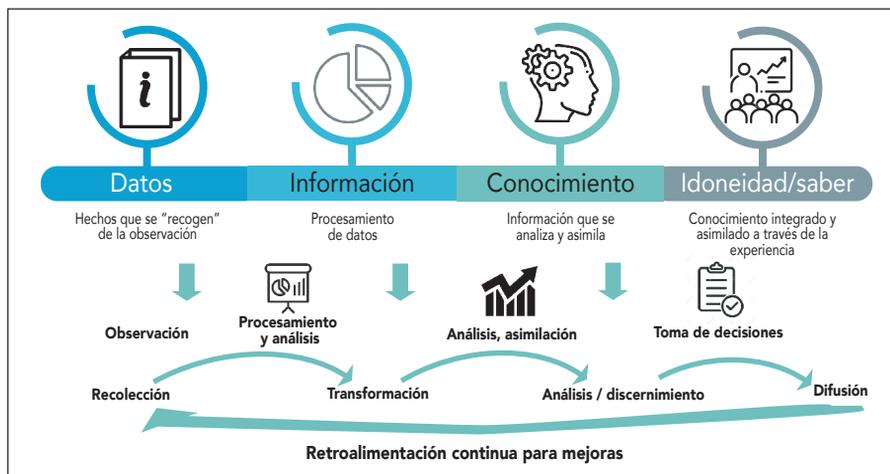
En este sentido, se utilizó el ciclo de transformación del dato como un fundamento básico para la gestión de información, teniendo en cuenta que se considera al dato como el insumo más básico —información presentada como

datos que añade contexto— para generar conocimiento que se deriva del uso apropiado de la información y la toma de decisiones que se deriva de la capacidad para saber qué y cuándo usar la información (Gu y Zhang 2014).

Por otro lado, Prada Madrid (2008), considera a los datos como hechos, representaciones o los mecanismos por los cuales es posible medir e identificar aspectos de nuestra realidad; sin embargo, en un ciclo de transformación del dato, estos hechos o representaciones empiezan a tener contexto y relevancia en la búsqueda de generación de información derivada de procesos de interpretación de datos que permiten generar un mensaje.

Es a partir de la información organizada que se genera *conocimiento*, y en un contexto temático, permite conocer el entorno y mejorar la capacidad para identificar, resolver problemas asociados y tomar decisiones.

Figura 1  
Ciclo de transformación del dato



Fuente: Prada Madrid (2008, 184).

Adicionalmente, en el ejercicio de toma de decisiones se incluye un elemento adicional dentro del ciclo de transformación del dato, que es la *idoneidad*, elemento de la secuencia al que se integra todo el conocimiento integrado y asimilado a través de la experiencia, características que permiten controlar actividades, tomar decisiones y generar capacidad para formular acciones exitosas con base en el conocimiento (Prada Madrid 2008).

En el marco del ciclo de transformación del dato se vuelve necesaria la generación de datos en todos los ámbitos, sobre todo en el local, porque a partir de su proceso de transformación permite a los hacedores de política pública y toma de decisiones generar y proponer propuestas basadas en evidencia, ajustadas a su realidad territorial. De esto se desprende que el proceso de transformación de datos en conocimiento no se genera naturalmente y se requiere de la acción de los individuos, quienes, además, guiarán el ciclo de transformación en el marco del contexto institucional y las obligaciones relativas al marco normativo que los gobierna.

Por otro lado, es importante identificar que el ciclo debe mantenerse en un constante proceso de retroalimentación y mejora, y que, a partir de la información y el conocimiento generado, se pueden tomar los correctivos necesarios para iniciar nuevamente procesos de recolección de datos.

Bajo este esquema se pone en evidencia que sin datos es imposible tomar decisiones acertadas, pero también es necesario que, frente a la identificación de las necesidades en los GAD, se forme una cultura estadística. De ahí la importancia de consolidar registros administrativos institucionales como fuente de información primaria para dar seguimiento y monitorear las acciones de los GAD en territorio.

Los GAD, están en constante actividad y generan volúmenes importantes de información que tiene potencialidad para convertirse en registros administrativos institucionales útiles para la planificación local. Sin embargo, la falta de procesos técnicos que regulen la recopilación, procesamiento y uso de datos es un inconveniente para consolidar los SIL, además de que la inversión en gestión de información no es una prioridad. Para abordar este tema es necesario precisar que se considera un registro administrativo a

todo [registro] resultante de necesidades, fiscales, tributarias, u otras, creado con la finalidad de viabilizar la administración de los programas de gobierno o para fiscalizar el

cumplimiento de obligaciones legales de la sociedad. Para su utilización con fines estadísticos es preciso evaluar su base conceptual y metodológica, clasificaciones, cobertura alcanzada, variables investigadas, calidad de las respuestas, procesamiento de los datos y frecuencia de disponibilidad de ellos. (Echegoyen 2003, 10)

Adicionalmente, se entiende como registro con microdato al contenido en archivos recopilados por instituciones del ámbito administrativo o de programas y otras entidades con el propósito de administrar programas y brindar servicios (Census Bureau 2018). Las principales ventajas de su uso son: “i) menos costosos en la producción de información estadística, ii) mejoran la oportunidad de los resultados y iii) permiten la generación de indicadores más desagregados” (Echegoyen 2003, 10).

Desde 2003, se discutía sobre la importancia de fortalecer registros administrativos, sobre todo aquellos provenientes de los niveles de territorio más pequeños, como un insumo para sustituir censos y encuestas nacionales de alto costo. Por su parte, el INEC reconoce la potencialidad de los registros administrativos por su aptitud para ser utilizados en producción estadística, y que constituyen un método alternativo a los métodos tradicionales para recolectar información (Caín, Figueroa y Herrera 2019).

Las fuentes estadísticas tradicionales, sobre todo las encuestas por muestreo, han perdido capacidad para generar información actualizada a nivel provincial, cantonal y parroquial. Por su parte, el Censo de Población y Vivienda de 2010 cumplió con la misión de generar información para el decenio y por los cambios generados en territorio, derivados de la crisis social y económica que ha atravesado el país introducido por la pandemia causada por la COVID-19, esta fuente estadística tradicional ha perdido precisión; sin embargo, por su gran capacidad de desagregación territorial, seguirá siendo la fuente de datos poblacionales y de vivienda vigente, mientras no se disponga de nuevos datos censales ya que de acuerdo con lo publicado por el INEC, el nuevo censo de población y vivienda está prorrogado hasta 2022 (El Comercio 2021).

La consolidación de registros administrativos también enfrenta complicaciones, sobre todo aquellas relacionadas con especificaciones técnicas que aseguren su calidad tales como: la determinación de unidades de análisis consistentes o técnicamente definidas; los controles de calidad para evitar duplicados y sesgos introducidos por autodeclaración o mal registro, y la

completitud de datos para los universos esperados (Azeredo Pereira 2019); adicionalmente, un cuarto elemento relacionado con las normas que regulen la gestión de información y su uso.

Los datos o registros administrativos, que son generados en las distintas instituciones de los distintos niveles de gobierno, se generan de manera continua y como resultado de la gestión de procesos internos que respaldan su relación con los ciudadanos (Berniell y CAF 2019), además:

representan una fuente de información primaria para las funciones administrativas de las instituciones debido a su constante y periódica captación de información. Estos registros sirven para crear indicadores con los cuales se procede a realizar la toma de decisiones. (Ruiz y Murillo 2018, 4)

El fortalecimiento de los registros administrativos institucionales parte principalmente del cumplimiento de procedimientos técnicos que determina conjuntos de datos con calidad, primero, para fortalecer una cultura estadística al interno de los GAD, y, segundo, para que, con base en procedimientos técnicos, se unifiquen criterios para conformar registros administrativos institucionales de calidad y de alta disponibilidad, uso compartido, procesamiento, y análisis, que además sean útiles para evidenciar la territorialización de la política pública basada en evidencias y permitan dar cuenta de las necesidades específicas de los distintos territorios. Estos registros administrativos, también son fuente de información para los SIL, que los definen como:

el conjunto organizado y sistemático de elementos —dependencias técnicas y administrativas; talento humano; medios técnicos; procedimientos en general; productos informativos— que permiten interacción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con la ciudadanía en el territorio, en el marco de la rendición de cuentas y control social; para acceder, recoger, almacenar, transformar y difundir datos en información relevante para la planificación, el desarrollo y la gestión pública, local y nacional (SENPLADES 2018, 5).

Adicionalmente, la generación y fortalecimiento de los SIL está prevista como parte de una de las directrices de la Estrategia Territorial Nacional (ETN) del Plan Nacional Creando Oportunidades, para garantizar el “acceso equitativo a servicios y reducción de brechas territoriales” (SENPLADES

2021, 34), esto con el fin de mejorar la producción estadística local y la toma de decisiones.

## Metodología

Bajo un método de estudio de caso y de carácter deductivo, el presente artículo tiene como objetivo evidenciar que la gestión de información dentro de la mayoría de los GAD provinciales en el Ecuador no ha fortalecido la producción de registros administrativos institucionales. Para esto se realizó:

1. Una revisión de las páginas web de los 24 GAD provinciales, para determinar su existencia o no y el tipo de información disponible.
2. Descripción de la disponibilidad de datos con base en lo descrito en la reforma de la norma de creación, consolidación y fortalecimiento de los SIL.

A partir de esta descripción, se analizaron los elementos técnico-metodológicos para la consolidación de registros administrativos institucionales que permitan mejorar la toma de decisiones en los GAD, así como fortalecer y mantener actualizados los SIL.

## Resultados

De acuerdo con lo dispuesto en la reforma a la norma técnica para la creación, consolidación y fortalecimiento de los sistemas de información local, se dispone que:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados serán los responsables de la actualización, integridad, protección y control de las bases de datos a su cargo y de la información allí contenida, y responderán por la veracidad, autenticidad, custodia y conservación de la información, la misma que se considerará como información oficial. (SENPLADES 2018, 5)

Los GAD debían implementar sus SIL y poner a disposición de la ciudadanía la información estratégica y de gestión bajo el ámbito de sus competencias; la información debería provenir de datos estadísticos, registros

administrativos e información geográfica. En este sentido se realizó una revisión de los 24 portales web de los GAD provinciales para observar la implementación de los SIL. En la tabla 1 se recoge la información cualitativa que evidencia el proceso de implementación de los SIL, o sus avances parciales.

Tabla 1  
Información de SIL en los GAD provinciales

Provincia	Disponibilidad de vínculo SIL en la web	Registros administrativos por componentes	Información geográfica disponible	Observaciones
Azuay	No	No	No	
Bolívar	No	No	No	
Cañar	No	No	No	
Carchi	Sí	No	Sí*	Existe un atlas provincial, información cartográfica dispersa.
Cotopaxi	Sí	No	No*	Acceso a una foto de satélite de la provincia.
Chimborazo	Sí	No	No	Existe un menú por componentes, pero sin acceso a datos.
El Oro	No	No	No	
Esmeraldas	Sí	No	Sí*	Mapas temáticos de la provincia en imágenes.
Guayas	Sí	No	Sí*	Mapas temáticos de la provincia en imágenes.
Imbabura	Sí	No	Sí	Existe un visor geográfico asociado al SIL.
Loja	No	No	Sí	Existe un vínculo de acceso a un geoportal, pero con error para acceder a su contenido.
Los Ríos	No	No	Sí	Existe un vínculo para acceso a un geoportal con información de gestión y resultados del GAD por competencias.
Manabí	No	No	No	

Morona Santiago	No	No	No	Se genera un link de acceso a un mapa base de la provincia.
Napo	No	No	Sí	Disponible información geográfica a través de <a href="http://infornapo.org/dato_sespaciales/">http://infornapo.org/dato_sespaciales/</a> .
Pastaza	Sí	No	Sí	Existe un geoportal y mapas temáticos en formato pdf.
Pichincha	No	No	Sí	Dispone información geográfica y estadística censal a través de <a href="http://sitp.pichincha.gob.ec/vgeovisor/">http://sitp.pichincha.gob.ec/vgeovisor/</a> .
Tungurahua	No	No	No	
Zamora Chinchipe	No	No	No	
Galápagos	No	No	No	Existe cartografía disponible.
Sucumbíos	Sí	No	Sí	La información geográfica se encuentra disponible en un geovisor.
Orellana	No	No	No	
Santo Domingo de los Tsáchilas	Sí	Sí	Sí	La información estadística se encuentra disponible para algunos indicadores <a href="https://www.gptsachila.gob.ec/sil_gad/">https://www.gptsachila.gob.ec/sil_gad/</a> .
Santa Elena	No	No	No	

Fuente: Páginas web de los GAD provinciales vigentes a 2021.  
Elaboración propia.

De este proceso se identificó que 9 de 24 GAD provinciales tienen habilitados un vínculo de acceso a sus SIL, es decir, el 37,5% cumplió con la norma; sin embargo, al revisar la información contenida en los enlaces habilitados se observa de forma repetitiva las siguientes inconsistencias:

1. Se incorporan mapas temáticos como la única fuente de información territorial en función del PDOT, pero se deja de lado información estadística o indicadores derivados de registros administrativos que den cuenta de las intervenciones de la provincia en temas de vialidad en áreas rurales, obras en cuencas y microcuencas, riego, fomento agropecuario y productivo, vivienda de interés social en el área rural, infraestructura

pública provincial, patrimonio cultural y natural en beneficio del área rural y otras relacionadas con el ámbito de sus competencias.

2. Se incorpora información de servicios de ventanilla única en el componente de atención ciudadana como el elemento central del GAD que evidencian las actividades para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos; sin embargo, se ha dejado de lado información estadística, de registros administrativos y geográfica asociada a temas de protección de grupos prioritarios, seguridad ciudadana, cooperación internacional y otras relacionadas con el ámbito de sus competencias.
3. Se incorporan informes técnicos de ejecución presupuestaria como parte del componente administrativo-financiero; sin embargo, no se incluyen indicadores estadísticos o de registros administrativos que den cuenta de la gestión del GAD en temas de contabilidad, presupuesto, tesorería, rentas y otras.

De esta revisión, se puede inferir que la falta de fuentes de información actualizada es uno de los elementos que complica la implementación de los SIL; sin embargo, esta falencia genera barreras adicionales pues no permite incorporar procesos de gobierno abierto, evaluaciones continuas y cuantitativas de su gestión y, además, tomar decisiones para mejoramiento y procesos correctivos con base en evidencias.

Existen GAD provinciales con visores geográficos que son útiles para dar cuenta de la información geográfica disponible en el territorio; sin embargo, esta información no se actualiza con las intervenciones realizadas en el territorio. Es válido mencionar que la información estadística y geográfica son complementarias, las ciencias estadísticas aseguran la producción de datos estadísticos y la geográfica enriquece a los datos estadísticos con representaciones de manera territorializada (Valle 2015). Al respecto, la necesidad de complementariedad de información geográfica con información estadística territorial es una fortaleza de los SIL que debe procurarse para garantizar análisis de estadísticas georreferenciadas y deben establecerse en todos los GAD para mejorar la toma de decisiones.

El aprovechamiento de la tecnología y de los sistemas de información para información estadística y geográfica, visores geográficos y geoportales, donde se vincula la información de fuentes oficiales, registros administrativos institucionales estructurados y gestionados bajo parámetros técnicos, y de otras

instituciones de otros niveles de gobierno, permitirán potenciar los SIL de cada GAD, pero además, permitirán organizar, intercambiar, analizar y visualizar información de manera más oportuna (Mejía, Amézaga y Valle 2021).

Con base en esta revisión, es evidente la necesidad que tienen los GAD de generar información sobre sus territorios; para esto es relevante poner en discusión la necesidad que tienen los GAD de documentar con datos las actividades que realizan, e identificar otras instituciones productoras de información estratégica para complementarla, para lo cual se propone tener en cuenta que se debe:

- Institucionalizar los procesos de gestión de información en los GAD. Todas las dependencias técnicas y administrativas de los GAD son generadores de datos e información. Este proceso debe ser parte del quehacer del GAD para garantizar que la gestión institucional pueda documentarse y transparentarse a través de información de la operación estratégica misma que se fortalece a partir de información estadística y geográfica, garantizando gobernabilidad en el ejercicio diario de la producción de información.
- Generar normas técnicas que regulen la gestión de información y generación de datos para crear, fortalecer y mantener registros administrativos institucionales que permitan recolectar datos que tengan la potencialidad de transformarse en información útil para la planificación, monitoreo y toma de decisiones del equipo técnico y autoridades. Contextualizar la problemática del territorio y la potencialidad de las intervenciones planificadas en los instrumentos de direccionamiento estratégico en los GAD con información constante.
- Capacitar al talento humano de los GAD para garantizar una eficiente recolección de datos, procesamiento y análisis de información y difusión abierto de información estratégica y de gestión para la ciudadanía y personal del propio GAD.
- Tener en cuenta que los SIL no son aplicativos tecnológicos, sino un conjunto de elementos donde el talento humano es el articulador de este engranaje, pues de los procedimientos técnicos que se pongan en marcha se garantizará una correcta producción de información que tiene por pronta la actualización continua.

- Vincular información estadística y geográfica para potenciar la gestión de información en los GAD.
- Recolectar y estructurar registros administrativos institucionales que den cuenta de las intervenciones en territorio y ponerlas a disposición de actores internos (funcionarios) y externos (ciudadanía en general) de los GAD, permite conformar redes de gestores de información que promuevan la innovación y transparencia.
- Generar un mecanismo de trabajo en red, que permita articular a actores públicos y privados que produzcan datos complementarios, provoca un procedimiento transparente de intercambio de información, para lograr una lectura estratégica del desarrollo en su territorio. Este mecanismo buscará fortalecer la gobernanza multiactor y multinivel de la gestión de información.

## Conclusiones

La toma de decisiones en cualquier nivel de gobierno debe estar fundamentada en evidencias, esto implica tener información confiable que permita sustentar el cumplimiento de objetivos estratégicos con base a lo planificado; en este sentido, es fundamental que los GAD puedan sustentar sus intervenciones con datos y procesos analíticos que generen información para dar cuenta de sus resultados.

De la revisión realizada se identifica que los GAD provinciales no han logrado implementar SIL sólidos en cumplimiento de la norma, pero además como un ejercicio que genere herramientas para monitorear, dar seguimiento, difundir y transparentar su gestión.

La importancia de la producción estructurada de datos e información documentada permite monitorear y dar seguimiento a la gestión de los GAD, además de generar evidencia que se convierte en una herramienta de transparencia para la gestión local y de ser un procedimiento básico para introducir a los GAD en procesos de gobierno abierto.

Los SIL se convierten en una herramienta de gestión de información que aporta con eficiencia a la estructura de datos abiertos, para garantizar acceso

libre y sin restricciones para su uso y reutilización que busca generar servicios derivados. En el ámbito local, es imperiosa esta producción para sumar a la academia como uno de los actores estratégicos en la creación de productos analíticos asociados y transparencia y rendición de cuentas.

## Recomendaciones

Los GAD deben institucionalizar los procesos de gestión de información en sus instituciones y fomentar cultura estadística en el ámbito de sus competencias, esto impulsará la gobernabilidad en los GAD provinciales, que además pueden generar información útil para la planificación provincial y que sea de utilidad para GAD cantonales y parroquiales, como por ejemplo el catastro de vías rurales de la provincia.

Se recomienda que se ponga en práctica un verdadero ejercicio de transparencia en la gestión, sustentado en la generación de datos continuos que dependan en gran medida de la voluntad política de las máximas autoridades de los GAD; esto implica que se implemente un modelo de gestión de información al interno, normar procesos administrativos sobre la gestión de información a través de canales oficiales al interno del GAD y, sobre todo, fortalecer el uso y gestión de registros administrativos del GAD.

## Referencias

- Azeredo Pereira, Cimar. 2019. “Uso de registros administrativos para la producción de estadísticas: demandas y desafíos”. *Seminario de alto nivel sobre el futuro de las estadísticas económicas en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL. <https://bit.ly/3loDjVS>.
- Berniell, Lucila, y Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). 2019. “El potencial de los datos administrativos para el estudio de la productividad”. Accedido agosto de 2021. <https://bit.ly/3z2QC3a>.
- Caín, David, Verónica Figueroa y Sonia Herrera. 2019. “Hacia un sistema de estadísticas basadas en registros administrativos: una propuesta metodológica para evaluar registros administrativos”. *Revista de Estadística y Metodologías (INEC)* 5: 7-20. <https://bit.ly/391YDuP>.

- Census Bureau United States. 2018. *Handbook for Administrative Data Projects Policy Coordination Office*. Maryland: Census Bureau. <https://bit.ly/3HUD275>.
- Echegoyen, Graciela. 2004. "Registros administrativos, calidad de los datos y credibilidad pública: presentación y debate de los temas sustantivos de la segunda reunión de la conferencia estadística de las Américas de la CEPAL". *Estudios Estadísticos y Prospectivos de la CEPAL* (21): 1-46. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4725/1/S0311768\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4725/1/S0311768_es.pdf).
- El Comercio. 2021. "Director del INEC: censo se hará en noviembre del año 2022". *El Comercio*, julio de 2021. Consultado agosto de 2021. <https://bit.ly/3GVIG7M>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Azuay (GAD de Azuay). 2019. "Prefectura del Azuay informe de ejecución Plan Operativo Anual - 2018". Consultado agosto de 2021. <https://www.regions4.org/wp-content/uploads/2019/06/INFORME-FI-NAL-2018-GPA.pdf>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Bolívar (GAD de Bolívar). 2019. "Prefectura de Bolívar-Bienvenidos". Consultado agosto de 2021. <http://www.bolivar.gob.ec/cms/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cañar (GAD de Cañar). 2019. "Gobierno Provincial del Cañar". Consultado agosto de 2021. [http://www.gobiernodelcanar.gob.ec/public\\_html/](http://www.gobiernodelcanar.gob.ec/public_html/).
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Carchi (GAD de Carchi). 2019. "Prefectura del Carchi". Consultado agosto de 2021. <https://carchi.gob.ec/2016f/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo (GAD de Chimborazo). s. f. "Sistema información local". Consultado agosto de 2021. <https://chimborazo.gob.ec/sil/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi (GAD de Cotopaxi). s. f. Consultado agosto de 2021. <https://www.cotopaxi.gob.ec/index.php>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Esmeraldas (GAD de Esmeraldas). s. f. "Sistema de información local - Provincia de Esmeraldas (SIL-PE)-Prefectura de Esmeraldas". Consultado agosto de 2021. <https://bit.ly/3uW8Uoj>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de El Oro (GAD El Oro). 2019. "GAD Provincial de El Oro". Consultado agosto de 2021. <https://www.eloro.gob.ec/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Guayas (GAD de Guayas). s. f. "Prefectura del Guayas-Guayas Renace". Consultado agosto de 2021. <https://guayas.gob.ec/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Imbabura (GAD de Imbabura). 2018. "Prefectura de Imbabura". Consultado agosto de 2021. <https://www.imbabura.gob.ec/index.php/sil-inicio>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Loja (GAD de Loja). 2021. "Prefectura de Loja". Consultado agosto de 2021. <https://prefectura Loja.gob.ec/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Los Ríos (GAD de Los Ríos). 2021. "Prefectura de Los Ríos-Inicio". Consultado agosto de 2021. <http://obras.losrios.gob.ec/>.

- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Manabí (GAD de Manabí). 2021. “Gobierno de Manabí”. Accedido agosto de 2021. <https://www.manabi.gob.ec/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Morona Santiago (GAD Morona Santiago). 2021. “Prefectura de Morona Santiago”. Accedido agosto de 2021. <https://moronasantiago.gob.ec/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Napo (GAD de Napo). 2019. “GAD Provincial de Napo”. Accedido agosto de 2021. <http://www.napo.gob.ec/website/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana (GAD de Orellana). 2021. “Gobierno Provincial de Orellana-Plan de Desarrollo”. Accedido agosto de 2021. <https://www.gporellana.gob.ec/plan-de-desarrollo/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza (GAD de Pastaza). 2021. “Gobierno Provincial de Pastaza-A la Vanguardia del Progreso Regional”. Accedido agosto de 2021. <https://pastaza.gob.ec/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (GAD de Pichincha). 2017. “Geovisor”. Accedido agosto de 2021. <http://sitp.pichincha.gob.ec/vgeovisor/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha (GAD de Pichincha). 2017. “Prefectura de Pichincha”. Accedido agosto de 2021. <https://www.pichincha.gob.ec/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Santa Elena (GAD de Santa Elena). s. f. “Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santa Elena”. Accedido agosto de 2021. <https://www.santaelena.gob.ec/index.php>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas (GAD de Santo Domingo de los Tsáchilas). s. f. “Prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas”. Accedido agosto de 2021. <https://www.gptsachila.gob.ec/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbios (GAD Sucumbios). s. f. “Instrumentos visor geográfico - Sistema de información local”. Accedido agosto de 2021. [http://sucumbios.gob.ec/sil/?page\\_id=655](http://sucumbios.gob.ec/sil/?page_id=655).
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Tungurahua (GAD de Tungurahua). s. f. “Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua”. Accedido agosto de 2021. <https://www.tungurahua.gob.ec/>.
- EC Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Zamora Chinchipe (GAD de Zamora Chinchipe). 2019. “GAD Provincial Zamora Chinchipe”. Accedido agosto de 2021. <http://zamora-chinchipe.gob.ec/>.
- Gu, Jifa, y Lingling Zhang. 2014. “Data, DIKW, Big Data and Data Science”. *Procedia Computer Science* 31: 814-821. <https://doi.org/10.1016/J.PROCS.2014.05.332>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2018. “Estadísticas oficiales y sistemas estadísticos nacionales: posibilidades y desafíos para el uso de fuentes de datos no tradicionales. Experiencia ecuatoriana”. Quito: INEC. <https://bit.ly/3C8whLP>.
- Mejía, José, Karla Yee Amézaga y Catalina Valle. 2021. “Los datos y los mapas: la carta de navegación de un buen gobierno-gobernarte”. *Gobernarte Blog*. Banco Interamericano de Desarrollo. Accedido agosto de 2021. <https://bit.ly/3LBLH0z>.

- Prada Madrid, Ennio. 2008. “Los insumos invisibles de decisión: datos, información y conocimiento”. *Anales de Documentación* 11 (11): 183-196. <https://doi.org/10.6018/anales-doc.11.0.24881>.
- Ruiz Barquero, Catalina, y Esteban Navarro Murillo. 2018. “Fortalecimiento y aprovechamiento de los registros administrativos con fines estadísticos”. Santiago: CEPAL / Instituto Nacional de Estadística y Censos de Chile. <https://bit.ly/3Lx8s61>.
- Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). 2015. *Norma técnica para la creación, consolidación y fortalecimiento de los sistemas de información local. Norma No. SNPD-056-2015*. Registro Oficial 856, 31 de julio. Quito: SENPLADES. <https://bit.ly/2YImtJV>.
- . 2018. “Reforma a la norma técnica para la creación, consolidación y fortalecimiento de los sistemas de información local”. *Acuerdo Ministerial No. SNPD-006-2018*. Quito: SENPLADES. <https://bit.ly/3hw6wNH>.
- Valle, Catalina. 2015. *Reseña histórica de la cartografía en el Instituto Nacional de Estadística y Censos*. Quito: INEC. <https://bit.ly/3gNijXe>.

## **Aproximación al modelo de gestión mancomunado de la cuenca del río Portoviejo para la reducción de riesgos presentes y futuros**

*Approach to the Cooperative Management Model for the Basin of the Portoviejo River to Reduce Present and Future risks*

*Abordagem do modelo de gestão conjugado da bacia do rio Portoviejo para a redução de riscos no presente e no futuro*

**Cristopher Velasco Pazmiño**

*Instituto Superior Tecnológico Cotopaxi. Latacunga, Ecuador*  
cris\_velasco3@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-3427-1824>

**Diana Benalcázar Gallardo**

*Instituto Superior Tecnológico Cotopaxi. Latacunga, Ecuador*  
dianab\_612@hotmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-5971-0280>

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.2>

Recibido: 4 de octubre de 2021 • Revisado: 12 de diciembre de 2021  
Aceptado: 4 de enero de 2022 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

El presente trabajo analiza la relevancia de la conformación de mancomunidades para una mejor gestión de la competencia de los GAD y su contribución a la reducción de los de riesgos presentes y futuros. Se analiza cómo, desde la conformación de la mancomunidad de la cuenca del río Portoviejo, se realizan esfuerzos y acciones para generar resultados favorables sobre la reducción de riesgos, principalmente respecto a eventos adversos como inundaciones, deslizamientos, sequías, incendios forestales, entre otros. Se realizó una aproximación conceptual de corte cualitativo con un método analítico descriptivo, y análisis de la normativa sobre la conformación de una mancomunidad y modalidades de gestión. El principal aporte es la evidencia del proceso mancomunado para gestionar los riesgos de la cuenca que se constituye en un mecanismo que fortalece la gestión de las competencias municipales, posibilita el acceso conjunto a financiamiento climático y permite reducir la condición de riesgo de los territorios para mejorar la capacidad adaptativa de la población.

**Palabras clave:** mancomunidad, río Portoviejo, riesgos, gestión, vulnerabilidad.

**JEL:** Q38 Recursos naturales y conflictos internos e internacionales.

## Abstract

This study analyzes the relevance of the creation of cooperative units for a better management of the competence of the GAD (Autonomous Decentralized Government) and its contribution to the reduction of present and future risks. There is an analysis on how, since the creation of the cooperative unit for the basin of the Portoviejo river, new efforts and actions have appeared seeking to create beneficial results on risk reduction, especially regarding adverse events such as floods, landslides, drought, wildfires and others. There was a qualitative conceptual approach using a descriptive analytic method, and an analysis of the regulations involved for the creation of the cooperative unit and the modalities used for its management. The main result is evidence of the cooperative processes to handle the risks in the basin which constitutes a mechanism that strengthens the management of the competencies of the municipalities and enables a joint access to climatic financing and helps reduce the risk conditions of the territories in order to improve the adaptive capacity of the population.

**Keywords:** cooperative unit, Portoviejo river, risks, management, vulnerability.

**JEL:** Q38 Natural resources and internal and international conflicts.

## Resumo

O presente estudo analisou a relevância da conformação da administração conjugada para uma melhor gestão da competência dos GAD e a sua contribuição para a redução de riscos no presente e no futuro. Considera-se como, desde a criação da administração conjugada da bacia do rio Portoviejo, existem esforços e ações para gerar resultados favoráveis de redução de riscos, principalmente em relação com eventos adversos como

inundações, deslizamentos de terra, secas, incêndios florestais e outros. Uma aproximação conceptual de tipo qualitativo foi feita com um método analítico descritivo, junto com análises das normativas da criação da administração conjugada e suas modalidades de gestão. A contribuição mais importante é a evidencia do processo conjugado para a gestão dos riscos da bacia que representa um mecanismo para melhorar a gestão das competências municipais, permite um acesso conjunto ao financiamento climático e também reduzir a condição de risco nos territórios e melhorar a capacidade adaptativa da população.

**Palavras-chave:** administração conjugada, rio Portoviejo, riesgos, gestão, vulnerabilidade.

**JEL:** Q38 Recursos naturales e conflictos internos e internacionales.

## Introducción

Una mancomunidad comprendida desde su naturaleza jurídica se entiende como una entidad de derecho público, con independencia administrativa y financiera y la capacidad de contraer obligaciones conforme lo determina el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (EC 2010). Este cuerpo integrado permite identificar problemas comunes para buscar una solución general y promover el desarrollo local a través de esfuerzos conjuntos.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) priorizan en sus agendas, y en el marco de sus competencias, la planificación y respuesta a la dotación de servicios. La parte ejecutiva y legislativa se encuentra mayormente enfocada en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) y en el Plan de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), los cuales no plantean de una manera clara la gestión de riesgos.

Concebir una gestión de riesgos más clara y a través de un trabajo mancomunado permite contribuir al fortalecimiento de la gestión y las capacidades institucionales, manteniendo un enfoque reactivo, correctivo y prospectivo de los riesgos con un modelo integral que incorpore los ejes de gobernanza, gestión y sostenibilidad.

Los cinco cantones de la cuenca del río Portoviejo son: Santa Ana, Sucre, Rocafuerte, Portoviejo y 24 de Mayo, todos presentan un marco común relacionado con condiciones de exposición actual a la ocurrencia de eventos adversos naturales y antrópicos, entre ellos: una deficiente planificación territorial,

deterioro de los ecosistemas por deforestación, sobreexplotación de suelos, mal manejo de la cuenca y contaminación ambiental, lo cual se agrava por factores de vulnerabilidad estructural como pobreza por necesidades básicas insatisfechas, contexto que genera un escenario de riesgos complejo con potenciales pérdidas que podrían existir en caso de materializarse un evento peligroso.

Han existido varios esfuerzos enfocados en potencializar el riego, dotación de agua potable, control de la contaminación del río y gestión en la prevención de la degradación de la cuenca; sin embargo, factores de carácter económico, social o político, han sido limitantes para articular distintas instancias.

En este contexto, se han recopilado las experiencias de los cinco municipios, que consideran como un aspecto fundamental la voluntad política de sus autoridades. El presente trabajo plantea como pregunta de investigación ¿cómo, desde las mancomunidades y las competencias de los GAD, es posible generar política y acciones en torno a la reducción de riesgos presentes y futuros? El caso de estudio se centra en la cuenca del río Portoviejo, por ser una localidad donde ha existido un esfuerzo que trasciende la delimitación geográfica, con una articulación de tipo natural, que implica grandes desafíos, no únicamente sobre la gestión hídrica, sino también sobre la conservación de ecosistemas.

Para ello, la primera sección realiza una contextualización; el segundo apartado plantea los principales debates teóricos en torno a la gestión mancomunada, las competencias de los GAD y la gestión de riesgos, abordados desde un marco jurídico orgánico y constitucional; el tercer componente analiza los resultados de la conformación de la mancomunidad en la cuenca del río Portoviejo y expone los resultados logrados en territorio. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

## Marco teórico

El concepto de mancomunidad no es reciente, desde la tradición romanística civil se utilizaba el término, entendido como “la definición de obligaciones que se convierten en una modalidad jurídica dentro del derecho de las obligaciones de las personas” (Riveros 2002, 43). Actualmente, se contempla bajo un mismo enfoque conceptual que alude términos de agrupacio-

nes y voluntades conjuntas con un fin similar. De este modo, otra definición identifica a la mancomunidad como “la unión de dos o más municipios para la prestación de determinados servicios [...] la mancomunidad es una entidad de derecho que tiene personalidad jurídica y que se forma a partir de la voluntad de las entidades territoriales para solucionar problemas comunes” (Esquivel 2005, 99).

En esta misma lógica, Álvarez (2016, 48) define a las mancomunidades como “una alternativa válida para mejorar la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados como promotores y gestores del desarrollo local, consolidación del proceso de integración interterritorial y prestación de servicios con el esfuerzo conjunto y aprovechamiento de economías de escala en beneficio de sus pueblos”. Por otra parte, para Molina (2006), una forma de asociación de los gobiernos locales es el denominado *asociativismo mancomunitario*, que está vinculado a dar impulso a los procesos de desarrollo a través de la gestión de los servicios que se pueden generar en los territorios y, para lograr aquello, es necesario contar con la suficiente voluntad política.

Ante ello, es importante mencionar que la conformación de estas agrupaciones se ha realizado de manera común y se contempla en varios instrumentos legales y normativa local aplicada para los GAD. Así, desde la creación de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) en 1941, tras el Primer Congreso de Municipios del Ecuador, se fomenta la intermunicipalidad como uno de los principios base, con el objetivo de fortalecer el sistema de gestión y lograr beneficios de las respectivas administraciones locales. Las mancomunidades se conforman considerando problemáticas de cada actor con el fin de brindar una solución por un beneficio para todas las partes.

La Constitución de la República del Ecuador (EC 2008), en sus artículos 239<sup>1</sup> y 243,<sup>2</sup> establece un sistema de competencias para compensar los

1. Art. 239. El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo (EC 2008).
2. Art. 243. Dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley (EC 2008).

desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo y la conformación de mancomunidades favoreciendo procesos de integración, respectivamente.

De la misma manera, el Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021 (SENPLADES 2017, 119), en su literal g), referente al fomento de mecanismos multiactor y multinivel para la gestión y la gobernanza territorial, plantea en el numeral segundo: “fomentar y fortalecer la conformación de mancomunidades, consorcios y otras estrategias de asociatividad para el ejercicio de competencias concurrentes y exclusivas, considerando el principio de subsidiariedad, complementariedad y mecanismos de financiamiento alternativo”. Así también, el art. 55 del COOTAD (EC 2010) establece las competencias exclusivas para los GAD, entre ellas la de “planificar, junto a otras instituciones del sector público y actores de la sociedad”. El Reglamento para la Conformación y Funcionamiento de Mancomunidades y Consorcios, a su vez, determina en detalle las disposiciones generales e instrumentos legales que permiten la constitución legal de las mancomunidades (EC Consejo Nacional de Competencias 2018). A pesar de existir un discurso y normativa en torno a la articulación e integración para la ejecución efectiva de la gestión, se evidencian falencias dentro del sistema con repercusión en los accesos y vulnerabilidades latentes para determinados territorios.

Entre las características de las mancomunidades es importante mencionar que su conformación es de carácter voluntario y, en este aspecto, la voluntad política es un factor primordial; su creación responde a un objetivo común, se parte de este objetivo macro común y se delimitan parámetros a seguir para su cumplimiento; por último, el trabajo articulado se constituye en un modelo de gestión, donde existe una coordinación permanente entre las partes (Álvarez 2016).

Por otro lado, la gestión de riesgos se define como el conjunto de decisiones de carácter administrativo, organizativo y operativo para la “adopción de políticas, estrategias y prácticas orientadas a evitar y reducir los riesgos de desastres o minimizar sus efectos” (Chuquisengo 2011, 6). Este proceso deberá ser planificado, participativo y concertado dentro de una comunidad o territorio e implica, además, la complementariedad de capacidades y recursos ligada estrechamente a la búsqueda de un desarrollo sostenible. En este marco, se contempla una gestión reactiva que implica la preparación y respuesta frente a un evento adverso o emergencia; gestión correctiva, refe-

rente a las medidas y acciones que se deben anticipar para la reducción de los riesgos existentes, y, finalmente, gestión prospectiva, enfocada en la planificación para evitar nuevos escenarios y condiciones de riesgos.

La gestión de riesgos y, principalmente, su enfoque prospectivo debería ser una prioridad; no obstante, a pesar de ser contemplada en la Constitución de la República en sus arts. 389 y 390 (EC 2008), donde se enfatiza la garantía suficiente y oportuna para el financiamiento y las responsabilidades para ejecutar acciones en relación con esta, en la práctica no se ejecuta de manera óptima.

Al analizar los informes establecidos por el Consejo Nacional de Competencias (CNC) se puede evidenciar la disparidad de la gestión territorial e institucional de los cantones que conforman la mancomunidad. Frente a esta problemática, se analiza cómo las competencias exclusivas de las municipalidades pueden ser valoradas con transversalidad para la reducción de riesgos presentes y futuros.

Tabla 1  
**Catorce competencias municipales**

No.	Competencia municipal
1	Planificación territorial y del desarrollo
2	Uso y ocupación del suelo
3	Vialidad
4	Servicios públicos (agua potable, alcantarillado, residuos sólidos)
5	Tasas, tarifas y contribuciones especiales
6	Tránsito y transporte terrestre
7	Infraestructura y equipamiento de salud, educación y espacios públicos destinados a desarrollo social, cultural y deportivo
8	Patrimonio cultural y natural
9	Catastros inmobiliarios
10	Uso de playas, mares, ríos, lagunas, etc.
11	Acceso de personas al uso de playas, mares, ríos, lagunas, lagos, etc.
12	Explotación áridos y pétreos
13	Prevención, protección, socorro y extinción de incendios
14	Cooperación internacional

Fuente: EC (2008).

Existen competencias exclusivas de las municipalidades. El estudio de la transversalización del enfoque de gestión de riesgos en esas competencias permite evidenciar cómo su gestión reduce o incrementa los riesgos de desastres; este trabajo se lo evidencia con claridad en el Índice Cantonal de Gestión de Riesgos (ICGR) (EC 2008). Las catorce competencias exclusivas se visualizan en la tabla 1.

Frente a estas competencias exclusivas se puede analizar, a partir de una correlación de las competencias y las áreas de la gestión de riesgos de desastres (GRD), cómo la gestión institucional y territorial de los municipios contribuyen en la reducción de riesgos presentes y futuros. Existen cinco dimensiones de la gestión de riesgos: 1. identificación y análisis del riesgo (IAR); 2. reducción del riesgo (RR); 3. manejo de emergencias y desastres (MED); 4. manejo de recuperación (MR); y, 5. dimensión de gobernabilidad y protección financiera (G-PF), donde, conforme a la transversalización de la GRD por dimensión de la competencia municipal, se señala la siguiente información:

Tabla 2  
Dimensiones y subdimensiones del índice cantonal de gestión de riesgos

Índice	Dimensiones de la gestión integral del riesgo	Subdimensiones	Indicadores por competencia municipal exclusiva*
Índice de gestión del riesgo ajustado a las competencias exclusivas municipales	Identificación y análisis del riesgo	Jurídica Administrativa Financiera Gestión	Número de indicadores
	Reducción del riesgo		Número de indicadores
	Manejo de emergencias y desastres		Número de indicadores
	Manejo de la recuperación		Número de indicadores
	Gobernabilidad y protección financiera		Número de indicadores

\* Cada territorio deberá ingresar los indicadores particulares a su situación.

Fuente: Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador y GIZ (2020).

Los indicadores de la tabla 2 establecen un análisis cualitativo y cuantitativo que busca vincular las dimensiones y subdimensiones de la gestión integral

del riesgo con indicadores basados en las catorce competencias exclusivas municipales, para obtener una aproximación sobre las capacidades de gestión de riesgos, y caracterizar el modelo de gestión de riesgos por cada competencia, para así identificar, con base en los resultados, las competencias en las que se debe trabajar en un fortalecimiento de capacidades locales. Dichas capacidades pueden ser más viables mediante un trabajo mancomunado.

## Metodología

Este estudio de caso es de carácter cualitativo, a través de un método analítico y descriptivo, en el cual se realiza un análisis normativo constitucional y de las leyes, tanto orgánicas como ordinarias, las competencias de los municipios y la problemática evidenciada de manera recurrente por emergencias y/o desastres presentados.

Se parte de un análisis teórico de la construcción jurídica y conceptual de una mancomunidad, la determinación de las competencias de los gobiernos locales y la gestión de riesgos. La variable independiente del estudio son los modelos de gestión mancomunados en Manabí y la variable dependiente es la reducción de riesgos presentes y futuros. Como variables intervinientes se consideran las catorce competencias de los gobiernos locales, para la transversalización de la gestión de riesgos. Se analiza el proceso de conformación en una mancomunidad en la cuenca del río Portoviejo para la reducción de riesgos presentes y futuros.

Se plantea que existe una correlación entre las variables, ya que una gestión mancomunada tomaría como referencia la delimitación geográfica de la cuenca y no necesariamente los límites políticos de los cantones. En este sentido, las acciones que se realicen por parte de los municipios en la cuenca alta, media y baja, facilitarán, a partir del ejercicio de sus competencias y definiendo un mecanismo de gobernanza mancomunado, los procesos de una reducción significativa de la condición de riesgos de sus territorios.

La metodología contempla cuatro instancias con un modelo replicable de trabajo mancomunado. La conformación de la mancomunidad de la cuenca del río Portoviejo establece múltiples actores y niveles de articulación para su efectiva implementación.

Primero, se realiza una gestión vinculada a los técnicos de gobernanza local del riesgo, para lo cual se requiere la participación de autoridades entre alcaldes para discutir cuáles pueden ser los límites y potencialidades de la conformación de una mancomunidad articulada a la cuenca del río Portoviejo y que permita la reducción de riesgos presentes y futuros. Esta primera acción deja como resultado la expresión de la voluntad política de las autoridades para establecer un proceso mancomunado que contribuya en el ejercicio de su competencia exclusiva de planificación y uso y gestión del suelo desde un enfoque correctivo y prospectivo del riesgo.

Segundo, se plantea un taller dirigido a los directores de planificación y personal responsable de gestión de riesgos de los cinco GAD que conforman la cuenca del río Portoviejo. En este taller se caracterizan los riesgos presentes y futuros que existen en el territorio y las acciones que se han desarrollado en el ámbito de las competencias municipales en torno a los componentes del riesgo conforme al análisis de indicadores propuesto por el BID (2021), mismo que engloba distintas perspectivas del riesgo considerando aspectos como: condiciones de daño o pérdidas potenciales por eventos extremos, desastres o impacto de fenómenos recurrentes, así como también factores socio ambientales que incrementan la probabilidad de que se presenten eventos adversos. Simultáneamente, se evalúa la capacidad de recuperación, servicios, capacidades institucionales y de los instrumentos básicos de la gestión de riesgos (identificación, gestión y mitigación del riesgo), mediante mecanismos financieros y con énfasis en la transferencia del riesgo, la preparación y capacidad de recuperación (BID 2021). Como resultado de este taller, se definen los lineamientos de un escenario de riesgos presentes y futuros de las cinco municipalidades, que permitan establecer el alcance, objetivo y estructura que debería tener la mancomunidad para así asesorar de manera efectiva en la reducción del riesgo.

Como tercer momento, se realiza un taller vinculado a los departamentos administrativos, financieros y de presupuesto con quienes se analiza el gasto corriente y de inversión que realizan las cinco municipalidades en los temas relacionados con la gestión de riesgos. De esta manera, se establece una primera aproximación sobre la asignación presupuestaria, la ejecución y los impactos que puedan desarrollar el uso de estos recursos públicos. Es decir, se busca evidenciar actividades que se enmarquen en programas y proyectos

que consten en el plan operativo anual (POA), plan anual de contratación (PAC) y plan anual de inversión (PAI), para ser eficientes en el recurso de los fondos públicos y además pertinentes en la reducción de riesgos presentes y futuros. El resultado de este taller se enmarca en la definición de programas, planes y proyectos que posibiliten la reducción de riesgos desde la gestión mancomunada y desde el marco de las competencias municipales.

Finalmente, se coordina un taller de intercambio de experiencias con los responsables jurídicos de los cinco municipios, con quienes se analiza en el marco de las competencias municipales, el alcance del uso de los recursos públicos y los marcos jurídicos habilitantes que permitan establecer la mancomunidad del río Portoviejo para la reducción de los riesgos presentes y futuros. Como resultado de este taller, se propone el documento del convenio que se socializará con los concejos municipales de los cinco cantones, para la posterior suscripción por parte de los alcaldes.

Lo mencionado forma parte de un levantamiento de información primario, por lo que, complementario a esto, se establece un análisis de cada uno de los municipios aplicando la metodología para el cálculo del ICGR ajustado a las catorce competencias municipales. Este, a partir de los registros administrativos del GAD, permite evidenciar la transversalización del enfoque de gestión de riesgos en la gestión pública municipal. Este insumo es de vital importancia, pues es el sustento del informe de la necesidad de la creación de la mancomunidad ante el CNC.

## **Presentación, análisis y discusión de resultados**

La cuenca del río Portoviejo incorpora los cantones de Portoviejo (45%), Santa Ana (27%), Rocafuerte (11%), Sucre y 24 de Mayo (17%); comprende el sistema hidrológico más importante de la vertiente del Pacífico ecuatoriano. El río Portoviejo es la corriente principal de esta cuenca, considerado la fuente de agua con mayor importancia para la región central de la provincia de Manabí (Pincay, Zambrano y Cartaya 2020).

Por varios años, las poblaciones aledañas al río se han visto afectadas por inundaciones, especialmente durante el período de lluvia, debido a la crecida y desbordamiento del río, factor que incrementa la vulnerabilidad de la zona, que, además, presenta un mal manejo del uso de suelo en este espacio y procesos importantes de contaminación y degradación ambiental que inciden en la recurrencia de emergencias y/o desastres.

Este caso de estudio se focaliza a partir de la comprensión transversal de la gestión de riesgos en las competencias exclusivas de los cinco municipios que conforman la mancomunidad, como una premisa para el fortalecimiento de la gestión territorial e institucional para la reducción de los riesgos presentes y futuros. Esto a su vez contribuye a establecer un mecanismo de gobernanza que coadyuve a trabajar de una manera integral en la problemática establecida en los municipios que son parte de la cuenca del río Portoviejo.

Esta lógica de mancomunidad se construye a partir de aunar las voluntades de cinco municipios: 24 de Mayo, Santa Ana, Portoviejo, Rocafuerte y Sucre, con el fin de establecer un proceso claro en una temporalidad de largo plazo que permita ejecutar acciones que den un resultado favorable de la reducción del riesgo y contribuya a minimizar los impactos producto de eventos adversos como: inundaciones, deslizamientos, sequías, incendios forestales, entre otros. Para ello, se busca evidenciar cómo la transversalización de los riesgos contribuye a la gestión de las competencias municipales y esto, a su vez, establece una oportunidad para reducir de manera mancomunada los riesgos presentes y futuros. Los resultados de ese análisis se presentan en la tabla 3.

La tabla 3 demuestra que, de las catorce competencias, las variables de planificación territorial y del desarrollo y cooperación internacional son las que presentan un ICGR de nivel alto, servicios públicos, un índice bajo y el resto son catalogadas como un rango medio; ante estos resultados, es necesario el fortalecimiento de capacidades locales y la articulación en el ejercicio de sus competencias que pueden ser más viables mediante un trabajo mancomunado.

A través de la mancomunidad se busca asesoría para la construcción de programas y proyectos para acceder al financiamiento climático, se promueve una mejor gestión territorial sostenible del suelo y su ocupación y se establecen

Tabla 3  
**Transversalización de la GRD a las 14 competencias municipales**

No.	Competencia municipal	IAR %	RR %	MED %	MR %	G-PF %
1	Planificación territorial y del desarrollo	82	74	73	48	73
2	Uso y ocupación del suelo	90	78	75	75	55
3	Vialidad	63	68	73	18	18
4	Servicios públicos (agua potable, alcantarillado, residuos sólidos)	27	36	63	10	24
5	Tasas, tarifas y contribuciones especiales	48	60	16	85	53
6	Tránsito y transporte terrestre	28	26	33	45	30
7	Infraestructura y equipamiento de salud, educación y espacios públicos destinados a desarrollo social, cultural y deportivo	90	50	63	75	18
8	Patrimonio cultural y natural	24	60	48	60	33
9	Catastros inmobiliarios	65	90	75	30	33
10	Uso de playas, mares, ríos, lagunas, etc.	63	51	73	63	18
11	Acceso de personas al uso de playas, mares, ríos, lagunas, lagos, etc.	63	18	73	63	18
12	Explotación áridos y pétreos	46	65	18	18	18
13	Prevención, protección, socorro y extinción de incendios	60	100	92	40	40
14	Cooperación internacional	100	100	85	85	28

IAR: Identificación y análisis de riesgos

RR: Reducción de riesgos

MED: Manejo de emergencias y desastres

MR: Manejo de recuperación

G-PF: Gobernanza y protección financiera

Fuente: Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador y GIZ (2020).

medidas de adaptación y mitigación al cambio climático para la gestión de la cuenca desde el marco de las competencias exclusivas municipales.

En este sentido, una comprensión más ecosistémica de la espacialización del territorio puede contribuir a la generación de escenarios de riesgos que sean gestionados de manera correctiva y prospectiva en el marco de la competencia de los municipios y vinculados a los instrumentos de planifica-

ción como el PDOT y PUGS, que posibiliten una intervención integral en la determinación geográfica de los territorios que son parte de la cuenca del río Portoviejo.

Es importante también mencionar que, más allá de las catorce competencias exclusivas de los GAD, se deben fortalecer los mecanismos de involucramiento de múltiples actores, como: la academia, la sociedad civil, organismos no gubernamentales, cooperación internacional, entre otros, que posibiliten establecer procesos más efectivos de reducción de riesgos desde un enfoque multiactor y multinivel.

De esta manera, la mancomunidad se constituye como un mecanismo de gobernanza local del riesgo que permite articular acciones, establecer estrategias, generar propuestas que ayuden a mantener el equilibrio ecosistémico de los territorios y mejorar la capacidad adaptativa de la población frente a los riesgos presentes y futuros. Lo mencionado implica reducir la vulnerabilidad de los territorios y mejorar la toma de decisiones de las autoridades locales para brindar una respuesta multisectorial, que se direccionen a responder a las necesidades de la población sobre el saneamiento, garantía de acceso a saneamiento, agua potable, riego, conectividad, productividad, entre otras, que promuevan un desarrollo humano y económico, tomando como ejes de sostenibilidad, la reducción de riesgos y cambio climático.

La conformación de la mancomunidad permite analizar los aprendizajes y resultados que se reflejan en la implementación de acciones concretas para disminuir los impactos negativos de las emergencias y/o desastres de estos territorios, sobre el marco de lo que establecen el Sistema Nacional de Competencias y el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos. No obstante, es importante mencionar que el énfasis de articulación en torno a la cuenca no está determinado sobre la gestión del recurso hídrico solamente, sino que contempla acciones orientadas a reducir la condición de riesgo de los cantones a través de la incorporación de gestión de riesgos dentro de sus competencias, principalmente la planificación, uso y gestión del suelo, considerando que en el marco de esta competencia caben las acciones correctivas y prospectivas más importantes en relación con la reducción de riesgos y desastres.

## Conclusiones

La construcción de una mancomunidad puede responder a la articulación de distintas acciones en búsqueda de un fin común; en caso de la cuenca del río Portoviejo responde a un historial de afectaciones a los cinco cantones que forman parte. De esta manera, es un ejemplo de cómo un modelo de gestión mancomunada puede contribuir a generar acciones conjuntas para la reducción de los riesgos presentes y futuros. La mancomunidad definida en esta zona representa la voluntad política de los alcaldes y cuerpos ediles que comprenden la importancia de trabajar en una lógica de sostenibilidad de sus modelos de desarrollo local, más allá de los límites administrativos establecidos.

Establecer una mancomunidad de riesgos presentes y futuros es un mecanismo de gobernanza local del riesgo, que al consolidarse puede convertirse en una alternativa para reducir los riesgos de determinados territorios, tomando en consideración la espacialización ecosistémica de sus cantones para articular acciones conjuntas en el marco de sus competencias. En definitiva, este proceso de conformación de la mancomunidad de la cuenca del río Portoviejo ha permitido fortalecer la resiliencia institucional y establecer líneas de acción claras para mejorar la resiliencia social y territorial.

El modelo de gestión mancomunado generado en este proceso posibilita simultáneamente a los municipios el acceso al financiamiento en torno al cambio climático y la reducción de riesgos,<sup>3</sup> puesto que el manejo integral de la cuenca contribuye a mejorar la capacidad adaptativa de la población y un mejor proceso de resiliencia territorial frente al riesgo climático. Además, existen otras fuentes importantes que estarían relacionadas con el acceso de esta mancomunidad, como son los recursos destinados para la implementación del Marco de Sendai para la reducción de riesgos de desastres, así como otros recursos vinculados a la implementación de la Nueva Agenda Urbana, que promueve el desarrollo urbano sostenible. Adicionalmente, existe una preferencia hacia la gestión de los fondos de cooperación vinculados a preservación del recurso hídrico.

---

3. Conforme a lo establecido en la Estrategia de Gestión Financiera ante el Riesgo de Desastres y Estrategia Nacional de Financiamiento Climático (Banco Mundial 2021).

Estas y otras fuentes y mecanismos de financiamiento están contempladas en el modelo de sostenibilidad financiera propuesta para la mancomunidad conformada. Es importante mencionar que estos recursos integran los aportes establecidos por cada municipalidad y otros derivados del presupuesto general del Estado. Todos estos aspectos, permitirían operativizar las premisas establecidas para la gestión de competencias municipales desde los principios rectores del Sistema Nacional de Competencias, el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos y el Plan de Implementación de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (PI-NDC).

Dimensionar la transversalización de la gestión de riesgos en las competencias municipales, permitió que los tomadores de decisiones (alcaldes y concejales), pudieran, en torno a esta evidencia, establecer procesos en cada municipio para mejorar la gobernanza local del riesgo y contribuir activamente en el proceso de conformación de la mancomunidad. Esto sumado a la necesidad de consolidar procesos presupuestarios y financieros que permitan no solo atender a las emergencias y/o desastres que se susciten en el territorio, sino también que exista mayor pertinencia y complementariedad en el gasto para reducción y transferencia del riesgo.

Finalmente, se busca promover el bienestar de la población considerando problemáticas territoriales comunes como la contaminación ambiental, carencia de acceso a servicios de agua potable y saneamiento, la prevención de inundaciones, sequías y otras relacionadas con las actividades productivas de cada uno de los cantones, a través de la gestión eficiente y sostenible de las competencias exclusivas municipales.

## Referencias

- Álvarez, Rosa. 2016. "Las mancomunidades y consorcios públicos como mecanismos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. <https://n9.cl/lyq48>.
- Asociación de Profesionales de Gestión de Riesgos del Ecuador (APGRE) y Cooperación Técnica Alemana (GIZ). 2020. *Índice de riesgos ajustado a las competencias exclusivas municipales*. Quito: APGRE-GIZ.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2021. *Indicadores de riesgo de desastres*. Manizales: BID. <https://n9.cl/g9di7>.

- Banco Mundial. 2021. *Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres en Ecuador*. Washington D. C.: Banco Mundial. <https://n9.cl/7wk6dn>.
- Chuisengo, Orlando. 2011. *Guía de gestión de riesgos de desastres. Aplicación práctica*. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento / BID.
- EC Consejo Nacional de Competencias (CNC). 2018. *Reglamento conformación y funcionamiento mancomunidades de los GAD*. Registro Oficial 322, 7 de septiembre. <https://n9.cl/ik07y>.
- EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre. Reformado 31 de diciembre de 2019.
- EC Ministerio de Finanzas. 2021. *Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres*. Quito: Ministerio de Finanzas.
- Esquivel, J. Amador Domínguez. 2000. *Trabajadores sociales: temario general*. Sevilla: Eduforma.
- Molina, Carlos Hugo. 2006. “Estado del arte de las mancomunidades municipales”. Documento de trabajo. Accedido octubre de 2021. <https://bit.ly/34YrWj>.
- Pincay, Dayana, Diego Zambrano y Scarlet Cartaya. 2020. “Análisis morfométrico de la cuenca del río Portoviejo”. Tesis de posgrado, Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM), Portoviejo. <https://n9.cl/ez2j7>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2017. *Plan Nacional del Buen Vivir 2017-2021*. Quito: SENPLADES.

## Proceso de descentralización y el sector agua potable y saneamiento

*Decentralization Processes and the Clean Drinking Water and Sanitation Sector*

*Processo de descentralização no sector de água potável e saneamento*

**Marcelita Arroyo Arévalo**

Universidad Técnica de Ambato. Ambato, Ecuador  
marcearroyo\_2@yahoo.com  
<https://orcid.org/0000-0001-6515-9213>

**Juan Ramón García**

Universidad de las Américas. Quito, Ecuador  
jrgarcia.dm@bio-legal.com  
<https://orcid.org/0000-0003-3452-2424>

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.3>

Recibido: 1 de agosto de 2021 • Revisado: 27 de octubre de 2021  
Aceptado: 20 de diciembre de 2021 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

La descentralización representa el ejercicio de la democracia en un Estado históricamente centralista. La Constitución de 2008 define el diseño territorial que contribuye a una transferencia organizada de competencias cuya finalidad es alcanzar la equidad territorial y un desarrollo armonizado de las localidades, con énfasis en la calidad de los servicios públicos; la prestación del servicio de agua potable y saneamiento es uno de los más relevantes dada su incidencia en una problemática estructural de la economía nacional como es la desnutrición crónica infantil. El objetivo de este artículo es conocer el modelo de gestión de Quito y Guayaquil, y cómo el ejercicio de esta competencia desde una gestión delegada ha repercutido de manera favorable en los indicadores reportados desde la entidad de control del agua, especialmente los asociados a niveles de cobertura y continuidad en la prestación del servicio.

**Palabras clave:** autonomía, descentralización, gobierno autónomo descentralizado, competencias, servicios.

**JEL:** I18 Políticas públicas, regulación, sanidad pública.

## Abstract

Decentralization constitutes the exercise of democracy in a State that is historically centralized. The Constitution of year 2008 defines territorial designs that contribute to an organized transfer of capacities in order to achieve territorial equity and a harmonized development of all locales, stressing on quality of public services; with special consideration for providing clean drinking water and sanitation due to its importance for addressing a structural problem of national economy which is chronic malnutrition in children. The objective of this article is to identify the management models in Quito and Guayaquil, and how the actions of this capacity under a delegated management has favorably affected the reported indicators from the water management entity, especially those associated to coverage levels and constant service providing.

**Keywords:** autonomy, decentralization, autonomous decentralized government, competencies, services.

**JEL:** I18 Public policies, regulation, public health.

## Resumo

A descentralização representa o exercício da democracia de um Estado historicamente centralista. A Constituição do 2008 define o desenho de território que contribui a uma transferência organizada de competências com a finalidade de conseguir uma equidade territorial e um desenvolvimento harmonizado das localidades, com ênfase na qualidade dos serviços públicos; a prestação do serviço de água potável e saneamento são um dos mais relevantes considerando a sua incidência em uma problemática estrutural da economia nacional: a desnutrição crônica infantil. O objetivo desse artigo é conhecer os modelos

de gestão de Quito e Guayaquil, e como o exercício dessa competência de uma gestão delegada teve efeitos favoráveis nos indicadores reportados da entidade de gestão da água, especialmente os associados com os níveis de cobertura e continuidade na prestação do serviço.

**Palavras-chave:** autonomia, descentralização, governo autônomo descentralizado, competências, serviços.

**JEL:** I18 Políticas públicas, regulação, sanidade pública.

## Introducción

El presente trabajo de investigación analiza la descentralización en el Ecuador como proceso de modernización del Estado y nuevo diseño institucional en el marco de la Constitución vigente (EC 2008, art. 88) que ha marcado un hito en el ejercicio de competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Así también, considera cómo, en este contexto, se ha implementado el régimen de competencias y cuáles han sido sus implicaciones en el desarrollo territorial y su influencia en la gobernanza como uno de los mecanismos más efectivos para dinamizar a los actores territoriales con la finalidad de promover una gestión pública efectiva, articulada y corresponsable, que permita un despliegue de las políticas nacionales hacia lo local y, de esta manera, hacer tangible el desarrollo sostenible.

Desde estas perspectivas y análisis, la investigación pretende decantar específicamente en la competencia exclusiva de los GAD municipales determinada en el art. 55 literal a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD): “Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley” (EC 2010).

Por otro lado, en el marco de esta competencia exclusiva, se busca conocer la necesidad de la aplicación de los principios de buena gobernanza en el diseño y formulación de políticas públicas locales con enfoque en las relaciones urbano-rurales, que permitan no solo considerar las dinámicas territoriales desde una perspectiva física, sino también incorporar ejes fundamen-

tales como la participación ciudadana, procesos de articulación multiescalar y reconocer las diversidades y enfoques constitucionales para la equidad y no discriminación.

En este sentido, se hace necesario también analizar los modelos de gestión exitosos en el ejercicio de esta competencia, uno de ellos el público-privado como en el caso de Guayaquil y del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), teniendo en cuenta que este sector representa un elemento primordial que contribuye de manera estructural al desarrollo sostenible del país y promueve la articulación de esfuerzos de diferentes instancias del Estado para incrementar significativamente la cobertura y acceso a estos servicios básicos.

En el caso del DMQ que mantiene una gestión directa —es decir, el GAD se encarga directamente de prestar el servicio de agua potable y saneamiento a la población— está a cargo de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Quito (EPMAPS). Mientras que, en el caso de Guayaquil, se determinó que tiene una gestión delegada, es decir, la prestación del servicio de agua y saneamiento está a cargo de la Empresa Interagua Cía. Ltda.

Al analizar los datos relacionados con la prestación de estos servicios, se llegó a la conclusión de que, respecto a la cobertura, la EPMAPS abastece en un 98,61 % de agua y el 93,05 % en alcantarillado a la población, con una tarifa de 0,72 centavos de dólar por metro cúbico.

En el caso de Interagua Cía. Ltda., la cobertura es del 90 % en provisión y el 71 % en alcantarillado, con una tarifa de 0,614 centavos de dólar por metro cúbico. Es necesario considerar que las dos empresas abastecen de agua las veinticuatro horas del día; a pesar de que la cobertura de los dos GAD es amplia, su debilidad en ambos está relacionada con el tratamiento de aguas residuales.

## Marco teórico

La descentralización busca garantizar la democratización del Estado en varios aspectos, de acuerdo con Finot (2007), se procura que en lo econó-

mico los territorios sean competitivos; en lo social, que se reduzcan las inequidades y combatir la pobreza, y, en lo político fomentar la participación constructiva y articulada de los territorios.

Las discusiones en América Latina sobre la transferencia de funciones y responsabilidades desde el gobierno central hacia los territorios se han orientado a lograr mayor eficiencia en la prestación de servicios, promover la participación ciudadana, buscar una planificación con pertinencia territorial y resaltar los roles de las autoridades locales como gestores del desarrollo. Al mismo tiempo, la descentralización no ha contribuido a la desconcentración geográfica ni a la eficiencia del gasto, si bien se ha logrado controlar efectos perniciosos para el equilibrio fiscal, pero al costo de reducir autonomía, lo que es contrario a los principios de la descentralización (Finot 2007).

En este contexto los territorios necesitan contar con autonomía para tomar decisiones en los ámbitos políticos, administrativos y financieros; esto es a lo que se denomina tener una real autonomía. Para ello, es necesario que los GAD cuenten con las capacidades técnicas y operativas para ejercerla. Sin embargo, según Ruiz Almendral (2004), la distribución equitativa de recursos por parte del Estado y la generación de recursos propios por parte de los gobiernos locales han representado un gran reto debido a las débiles capacidades de los gobiernos subnacionales.

Este proceso ha conllevado complejidades técnicas y financieras, pero sobre todo normativas. La construcción de un proceso de descentralización que genere todos los insumos para la transferencia de competencias ha decantado en un andamiaje normativo que regula el accionar que involucra intereses que se ven afectados por una historia de centralismo (Ojeda 2002).

Desde un aspecto estadístico, en América Latina se identifica que los gobiernos subnacionales no logran destinar adecuadamente sus presupuestos. Por ejemplo, las políticas sociales no permiten medir una reducción de la pobreza, al contrario, se advierte un incremento en estos indicadores, si bien los gobiernos subnacionales pueden poseer una información veraz acerca de las necesidades de la ciudadanía y adoptar las medidas que se requieren para atenderlas. Los gobiernos pueden incurrir en el error de no ejercer debidamente sus responsabilidades en la gestión de las políticas locales. En el caso ecuatoriano, se puede apreciar esta situación especialmente en el ámbito social debido a la necesidad de establecer convenios específicos con varias instituciones del nivel central para contar con recursos asociados a combatir problemáticas como

la violencia basada en género, la erradicación progresiva de la mendicidad, el trabajo infantil, la movilidad humana, entre otros.

El estado de la descentralización en el Ecuador antes de la Constitución vigente (EC 2008) era una negociación uno a uno, lo que se denominaba la *descentralización a la carta*, modelo que privilegiaba a las élites nacionales y gobiernos locales cuyas fortalezas les permitían negociar con el gobierno central la transferencia de competencias sobre la base de las relaciones políticas construidas, situación que no contribuyó a un desarrollo armónico del territorio, sino que profundizó los polos de crecimiento en cantones con capacidades operativas y políticas fuertes.

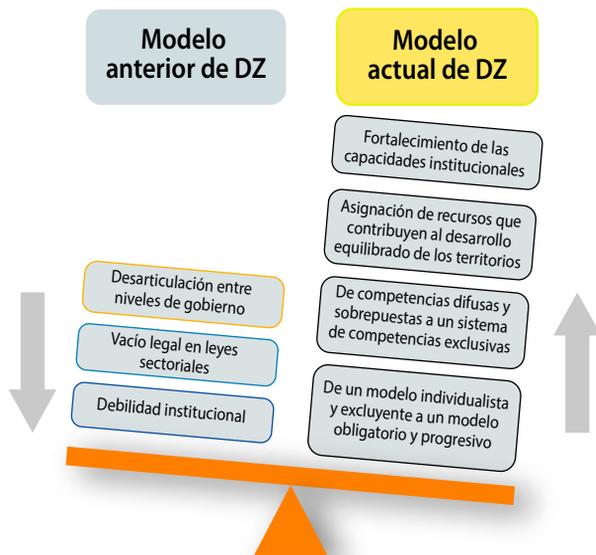
En este contexto, al no existir un modelo de descentralización técnicamente concebido, se generaron vacíos en las normativas sectoriales, la facultad de control no era efectiva y ello conllevó a que no existiera una continuidad en el ejercicio de las competencias entregadas a los gobiernos locales y que la calidad de los servicios sea deficiente. Así también, las posibilidades de contar con procesos de fortalecimiento institucional fueron inexistentes para gobiernos locales que ya se encontraban débiles en su capacidad operativa.

Para llegar al modelo actual de descentralización fue necesaria una revolución normativa, la capacidad regulatoria del Estado debía fortalecerse y contar con una Constitución que marque claramente un régimen de desarrollo basado en el bien común. Por otro lado, se requerían un rediseño institucional y una reestructuración de la Función Ejecutiva, de tal forma que la puesta en marcha del nuevo pacto social pudiera consolidarse a través de un enfoque en la inversión pública.

Es así que, a partir de la Constitución de 2008 (EC 2008), se crea el Sistema Nacional de Competencias (SNC), modelo que busca un desarrollo equilibrado y equitativo de los territorios, promueve un nuevo modelo de territorio con la asignación de competencias por nivel de gobierno, cada una con un modelo de gestión, con productos y servicios específicos por cada facultad otorgada, y un modelo de transferencia de recursos que contribuya a la sostenibilidad del ejercicio competencial.

El proceso de descentralización descrito en la Constitución vigente tiene cuatro ejes importantes respecto de los GAD: descentralización de competencias, fortalecimiento institucional, resolución de conflictos y seguimiento y monitoreo de competencias.

Figura 1  
Modelo anterior vs. modelo actual

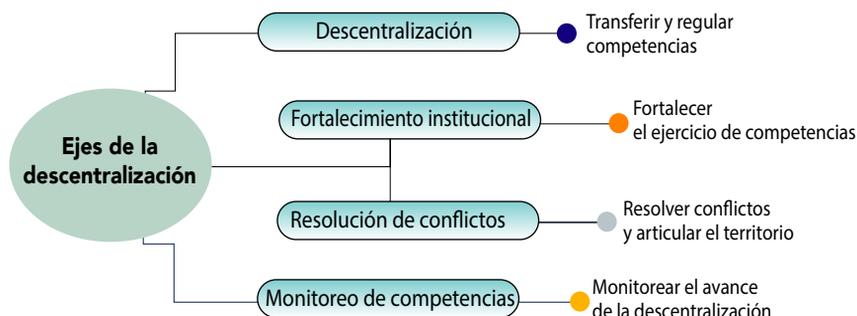


DZ: Descentralización  
Fuente: CNC y SENPLADES (2013).

El pacto social representado en la Constitución vigente, en el art. 1 menciona que: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, *unitario*, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera *descentralizada*” (EC 2008, art 8; el énfasis me pertenece). Este enunciado claramente indica que el Ecuador se gobierna de manera descentralizada, pero que es un gobierno unitario; esto implica un despliegue de las políticas públicas nacionales hacia los territorios.

La carta magna (EC 2008), en el art. 3, numeral 6, acerca de los deberes primordiales del Estado, menciona que uno de estos corresponde al “desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”.

Figura 2  
Ejes de la descentralización



Fuente: (EC 2010)  
Elaboración propia.

En relación con las autonomías de los GAD, la norma suprema menciona que estos gozarán de “autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana” (EC 2008, art. 238). De esta manera se busca garantizar la democratización del poder en los territorios.

Asimismo, menciona que el régimen de los GAD se regirá por la ley correspondiente —el COOTAD—, que establecerá el SNC, cuyas características son: obligatorio, progresivo y definitivo. Este mecanismo promoverá compensar los desequilibrios territoriales.

Con la promulgación del COOTAD en 2010, se buscó configurar una organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, basado en el régimen de cuatro diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales con la finalidad de garantizar su autonomía administrativa, financiera y política, conforme consta en los arts. 1 y 2.

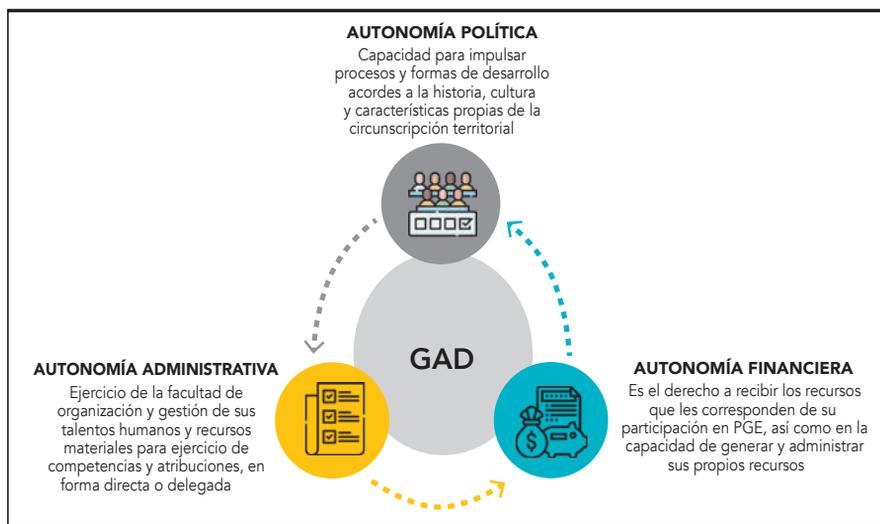
Estas autonomías llegan a tener sus límites cuando se definen los modelos de gestión de competencias en las resoluciones de transferencia desde el gobierno central hacia los diferentes niveles de gobierno. Cada una de ellas tiene consigo complejidades en su implementación relacionadas con los sis-

temas de información vinculados al ejercicio de cada competencia, entrega de responsabilidades sin recursos frente a capacidades operativas e institucionales locales disminuidas, entre otras.

Conforme indica el COOTAD, son funciones de los GAD: a) legislación, normatividad y fiscalización; b) ejecución y administración, y, c) participación ciudadana y control social (EC 2010, art. 29).

En el título V de este cuerpo legal se describe la descentralización como un proceso con tres características principales: obligatoria, progresiva y definitiva (EC 2010, art. 105). Mientras que, en el art. 108, establece el SNC (EC 2010, art. 108) y más adelante se define la institucionalidad que consolidará este sistema, para ello se crea el Consejo Nacional de Competencias (CNC) como una entidad con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera cuya sede se decidirá por la mayoría de los votos (EC 2010, art. 117).

Figura 3  
**Autonomía de los GAD**

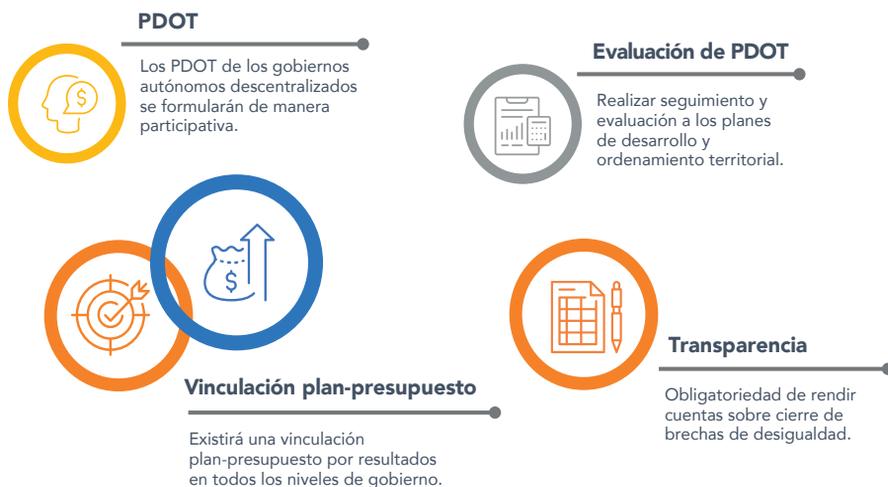


Fuente: EC (2010, art. 5).

Junto con el SNC, se creó el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación y con ello el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) (EC 2010). Este cuerpo normativo tiene una articulación fundamental con el COOTAD debido a la incorporación de toda la política pública del ordenamiento territorial a los presupuestos de las instituciones. De esta manera, cobra sentido todo el diseño y organización territorial cuando este decanta en la política pública local recogida en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) de los tres niveles de gobierno vigentes.

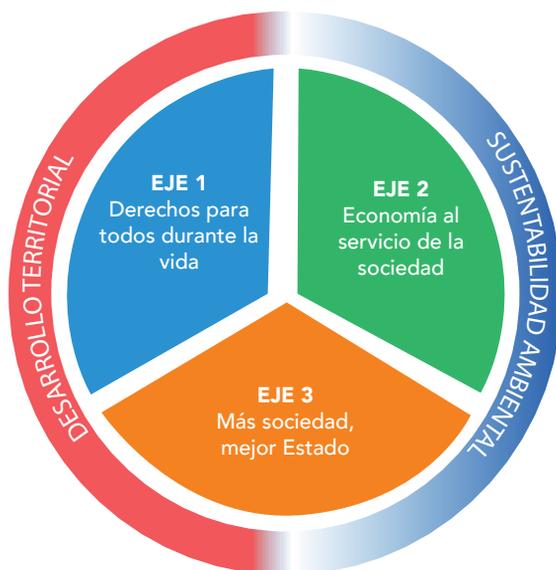
Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida se elaboró en el gobierno de Lenín Moreno; este instrumento contó con un proceso participativo denominado “Diálogos” que posteriormente decantó en “Acuerdos”, con un nuevo diseño institucional que buscó la reducción del aparato estatal a la mínima expresión, proceso que influyó la planificación nacional. El PND se organizó en 3 ejes sobre la base de la sustentabilidad ambiental y el desarrollo territorial.

Figura 4  
**Vinculación planificación-presupuesto COPLAFIP**



Elaboración propia.

Figura 5  
Ejes Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021



Fuente: SENPLADES (2017, 25).

El PND presenta a la descentralización y la desconcentración como políticas nacionales para democratizar y transformar el Estado, que deben orientarse a mejorar las condiciones de vida de la población, al consolidar la gobernanza del territorio y promover una cultura ciudadana empoderada de sus derechos y deberes.

Por su parte, el Plan Nacional de Descentralización (EC CNC y SENPLADES 2013) constituye otro instrumento de política pública nacional cuya finalidad fue descentralizar las competencias conforme lo establecido en la Constitución, el COOTAD y la normativa nacional vigente asociada al ejercicio de las competencias a ser descentralizadas. Dicho plan contó con cuatro programas:

- Transferencia de competencias y recursos
- Fortalecimiento institucional

- Gestión pública coordinada, complementaria y corresponsable
- Participación ciudadana y evaluación

Así, la descentralización en el Ecuador es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias desde el gobierno central hacia los GAD, conforme lo establece el COOTAD (EC 2010, art. 105). Además, es obligatoria porque ningún GAD puede negarse a que se le transfiera una competencia, es un mandato constitucional. Por otra parte, es progresiva porque es un proceso que se enmarca en lo definido en el Plan Nacional de Descentralización; pero también se da conforme a la planificación nacional sectorial de cada competencia a ser descentralizada.

Figura 6  
Modelo de organización territorial



Fuente: COOTAD (EC 2010).

Y finalmente, es definitiva porque una vez que una competencia se ha descentralizado en favor de un nivel de gobierno, este se convierte en titular de la misma, esta titularidad no puede ser delegada ni transferida. Existe la excepcionalidad de devolver la titularidad a la entidad rectora de la compe-

tencia de manera *temporal* para pasar por un proceso de fortalecimiento institucional para su ejercicio, posterior a lo cual, le será devuelta la competencia al GAD fortalecido. En lo que se refiere a la organización del territorio, el COOTAD lo divide en cuatro niveles de gobierno, como se puede observar en la figura 6.

El COOTAD (EC 2010, art. 108) define al SNC como el conjunto de: instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

Figura 7  
Facultades para el ejercicio de competencias



Fuente: CNC (2015).

El SNC cuenta con un organismo técnico que implementa la descentralización en el territorio ecuatoriano —el CNC—, entidad autónoma que se encuentra conformada por un representante de cada nivel de gobierno, un representante de los GAD provinciales, un representante de los GAD

cantonales y un representante de los GAD parroquiales rurales. Este cuerpo colegiado elegirá de una terna a su secretario ejecutivo quien ejecutará las resoluciones del pleno del CNC (EC 2010, art. 122).

Las competencias se ejercen a través de facultades, que son atribuciones para el ejercicio de las mismas por parte de los GAD. Las facultades dadas por la Constitución y la ley son: rectoría, planificación, regulación, control y gestión; todas ellas pueden ser concurrentes a excepción de la rectoría (EC 2010, art. 119).

Ahora bien, en cuanto a la descentralización política, este ámbito busca la democratización del poder estatal, el empoderamiento de los territorios en cabeza de sus autoridades electas y que estas se enfoquen en mejorar la calidad de vida de la población. Para ello, es necesario mirar más allá de las transferencias del gobierno central, se requiere considerar la importancia de los procesos de fortalecimiento institucional de las entidades rectoras y de los GAD. Así también, hace falta conocer el estado de las capacidades institucionales y operativas de los GAD para garantizar adecuados programas de asistencia técnica por parte de las instituciones que tienen ese mandato y atribución dadas por la Constitución y por ley, facilitar la articulación horizontal y vertical de los actores, procurar la sostenibilidad financiera y diseñar e implementar un adecuado sistema de monitoreo y evaluación del ejercicio competencial.

La descentralización política está relacionada con la facultad de cada autoridad local electa para gestionar el territorio de la manera más cercana a sus realidades históricas y culturales, tomar las decisiones de asociación territorial que le permitan garantizar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos y contribuir con la mejora en la calidad de vida de la población.

Es importante tomar en cuenta que, al ser este modelo de descentralización un proceso relativamente nuevo, todavía existen conflictos en los territorios por superposición de competencias entre los diferentes niveles del gobierno, o entre los GAD y las entidades rectoras.

Otro gran reto que enfrenta la descentralización política son los conflictos limítrofes no resueltos por las instancias correspondientes. Al no contar con jurisdicciones definidas, el ejercicio de competencias para la aplicación de las facultades competenciales se imposibilita y genera conflictos de competencias.

Por otro lado, es necesario reflexionar que el desarrollo de la democracia se extiende a la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor, entre otros (Jaramillo 2018).

En cuanto a la descentralización administrativa, el actual modelo de descentralización tiene sesgos importantes en el diseño de los modelos de gestión de competencias, ya que estos no contemplan las dinámicas urbano-rurales, por el contrario, tienden a un fraccionamiento del territorio, que da énfasis a una visión municipalista de lo local.

Así también, este ámbito de la descentralización se ve gravemente afectado por el historial centralista de la administración estatal, que se refleja en las resoluciones de transferencia y regulación de competencias del CNC, que muestran que los mecanismos administrativos que atan a los GAD están relacionados con la complejidad de los sistemas de información nacional que no pueden desplegarse a territorio y esto hace que los sistemas locales de información sean deficientes.

En este sentido, la descentralización es un pilar fundamental de un proyecto de país y el desafío central es que sus territorios y su gente dispongan de las capacidades y herramientas para gestionar su destino; proceso que se encuentra en una etapa de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones regionales y locales para que estas puedan ejercer sus competencias, así como liderar y articular el desarrollo de sus territorios (Serrano y Acosta 2011).

La descentralización administrativa de competencias, desde autoridades cuyas capacidades técnicas y operativas no han permitido generar una política pública nacional representada por planes nacionales que puedan desplegarse hacia lo local, supone un gran vacío en la consolidación de este proceso, ya que no existen estándares mínimos para la prestación de servicios, pero tampoco sistemas integrados de gestión de la información generada por el ejercicio de competencias en los territorios.

Desde el ámbito de la descentralización fiscal, se observan los desequilibrios interterritoriales; el sistema o ámbito financiero se constituye en un elemento importante dentro del sistema económico global, por cuanto es el

canalizador principal de los recursos que motorizan las distintas actividades productivas (García 1999).

Un elemento esencial para el desarrollo regional y local es la existencia de un sistema adecuado de crédito para inversión, lo que depende de la existencia de una estructura de fomento, toda vez que este se caracteriza por la práctica de tasas de interés inferiores a aquellas aplicadas en el mercado y a operaciones con plazos adecuados. Debido a esas tasas de interés inferiores a los plazos relativamente largos con que se opera, el fomento se presenta fundamentalmente en el ámbito de las atribuciones del Estado. La idea de un sistema de fomento en el ámbito del poder público encuentra respaldo en la práctica de varios países, dado que la mayoría de los bancos de fomento en todo el mundo están en la esfera estatal (Elizalde 2003).

Acorde con lo establecido en la Constitución, los GAD, como parte del Estado y bajo principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial, tienen derecho a participar de los ingresos o rentas percibidas por el gobierno central y, de forma simultánea, generarán sus propios recursos financieros a utilizarse sostenible, responsable y transparentemente con el objeto de alcanzar el buen vivir de su población (Dávila, Villares y Placencia 2018).

Es claro que estas transferencias de recursos parten del gobierno central, por lo que el Estado asigna determinados montos de dinero en función a características propias de cada circunscripción territorial. A partir de 2010, se derogan aproximadamente 17 leyes que distribuían los recursos con dedicación, dando lugar a transferencias específicas enfocadas a cubrir las verdaderas necesidades de todos los habitantes del Ecuador.

Así, el proceso de descentralización fiscal, desde sus inicios, procura la equidad en la asignación de los recursos, eficiencia en el destino de los recursos públicos y endeudamiento responsable tomando como base dos principios fundamentales: la equidad interterritorial y la solidaridad (Dávila, Villares y Placencia 2018).

## **Análisis y discusión de resultados**

*a) Competencia para prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.*

El sector agua y saneamiento ambiental es el conjunto de acciones técnicas y socioeconómicas de salud pública que tienen por objetivo alcanzar niveles crecientes de salubridad ambiental. Comprende el abastecimiento de agua potable, la recolección y eliminación de las aguas residuales y excretas, y la gestión integral de los residuos sólidos, que tienen como finalidad la reducción de los riesgos para la salud, la prevención de la contaminación y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La Constitución establece como una responsabilidad del Estado, la provisión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, la que debe responder a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado debe disponer que los precios y tarifas de estos servicios públicos sean equitativos, y establecer su control y regulación.

Del mismo modo, establece como una competencia exclusiva de los GAD municipales, la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental (EC 2008, art. 264), esto en concordancia con lo estipulado en el COOTAD.

Las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, las ejecutarán los GAD municipales con sus respectivas normativas y dando cumplimiento a las regulaciones y políticas nacionales establecidas por las autoridades correspondientes.

En el mismo sentido, los servicios que se presten en las parroquias rurales se deberán coordinar con los GAD municipales de estas jurisdicciones territoriales y las organizaciones comunitarias del agua existentes en el cantón.

Al respecto, una gran debilidad existente en el ejercicio de esta competencia está relacionada con su visión subsectorial, en general hay una ausencia de la concepción integral del ciclo del agua: desde la protección de las fuentes, el tratamiento antes del consumo y el tratamiento luego del consumo.

Una política pública que tiene desasociados estos temas muy difícilmente podrá construir una política de Estado que oriente los recursos necesarios para mitigar la crisis de agua y saneamiento especialmente de la ruralidad, considerando que los territorios de un gran número de GAD son totalmente rurales.

*b) Competencia de agua potable y saneamiento en el marco de la descentralización.*

La competencia de agua potable y saneamiento es histórica porque inició con la expedición de la Ley de Régimen Municipal de 1966, que asigna a las municipalidades la obligación expresa de “Proveer de agua potable y alcantarillado a las poblaciones del cantón, reglamentar su uso y disponer lo necesario para asegurar el abastecimiento y distribución del agua de calidad adecuada y en cantidad suficiente para el consumo público y el de los particulares” (EC 1971, art. 14).

En este sentido, conforme al nuevo régimen de competencias, el sector agua y saneamiento sigue siendo exclusivo del nivel municipal. No obstante, no existe un modelo de gestión establecido como el desarrollado para las otras competencias constitucionales, lo que representa una gran deuda al país ya que esta debilidad ha repercutido de manera estructural en la economía ecuatoriana, al crear una serie de programas nacionales y proyectos millonarios de la banca multilateral que no han dado resultado.

*c) Institucionalidad*

Respecto al servicio de aseo urbano, este tuvo las características de descentralizado y su prestación estuvo a cargo de los municipios del país, con la asistencia técnica del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias.

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 645 de 2 de febrero de 2011 (EC 2011, art 1), se transfiere al Ministerio del Ambiente (MAE) todas las competencias, atribuciones, funciones y delegaciones que en materia de residuos sólidos ejercía la Subsecretaría de Saneamiento, Agua Potable, Alcantarillado y Residuos Sólidos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). El MAE, institución responsable de formular las políticas para el adecuado manejo de los residuos sólidos en Ecuador, ha imple-

mentado el Programa Nacional para la Gestión Integral de Desechos Sólidos (PNGIDS).

Más adelante se crea la autoridad única del agua, la Secretaría Nacional del Agua, actualmente fusionada con el Ministerio de Ambiente, cuya denominación es Ministerio de Ambiente, Agua y Transformación Ecológica (MAATE), mediante Decreto Ejecutivo No. 59 del 5 de junio de 2021.

De igual manera, desde la Subsecretaría de Diseño Institucional de la ex-SENPLADES se planteó un diseño institucional en el marco de la Misión Agua Segura y Saneamiento para Todos, este esfuerzo interinstitucional tuvo un avance desde la perspectiva teórica, sin embargo, los protagonismos institucionales, la falta de un liderazgo estratégico y las limitaciones en la capacidad operativa de los GAD no han permitido que se ejecuten los fondos destinados para esta misión.

Se espera que con una nueva institución rectora del sector agua y saneamiento, se logre consolidar una visión integral de la competencia y con ello se fortalezcan las capacidades regulatorias y de control tanto en la calidad de agua para consumo, como el cuidado de fuentes y la consolidación de los planes de mejora de los GAD municipales para contribuir con el ejercicio sostenible de esta competencia.

#### *d) Problemática del sector agua y saneamiento*

Conforme a los datos levantados en 221 GAD municipales por parte de la Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), las debilidades que se evidencian en el sector son:

- Falta sostenibilidad financiera; los ingresos por servicios no cubren los costos tanto de la inversión y tampoco de administración, operación y mantenimiento (el promedio nacional es que los ingresos cubren apenas el 46,80% de los gastos).
- Bajo nivel de eficiencia en las recaudaciones (el promedio es del 70%).
- Inadecuada operación y mantenimiento de los sistemas.
- Deficiente calidad en la prestación de los servicios.
- Altas pérdidas (agua producida vs. agua facturada) (promedio del índice de agua no contabilizada —IANC— de 47%), consecuencia de proble-

mas en las redes de distribución y también relacionados con conexiones ilícitas y limitados sistemas de medición.

- No se dispone de programas permanentes de buen uso de los servicios, cultura de pago y de cobro, atención a clientes.
- Tarifas rezagadas (promedio 0,22 centavos de dólar por metro cúbico, nivel residencial). En algunos municipios se cuenta con una tarifa plana, es decir, una tarifa única no relacionada con el consumo real.
- Catastros de consumidores desactualizados.
- Carencia de modelos de gestión eficientes, no se tiene una visión gerencial.
- Ordenanzas y manuales de operación desactualizados.
- Otros problemas relacionados con los siguientes temas: rotación de personal, limitado número de personal técnico calificado, estructuras organizativas inadecuadas, injerencia política en la gestión del servicio, desarticulación entre los prestadores de servicios y los actores comunitarios.

## Casos de estudio

### Caso Quito

El DMQ presta los servicios de agua potable y saneamiento a través de la EPMAPS, tanto en el área urbana y área rural.

El ARCA emitió la Regulación No. DIR-ARCA-RG-003-2016, cuyo objeto es “Regular los parámetros e indicadores para la evaluación y diagnóstico de la gestión y la infraestructura de los sistemas de agua potable y/o saneamiento” (EC ARCA 2016, art. 1). Considerando lo establecido en el instrumento normativo, los municipios reportan a la ARCA la información que permite evaluar la prestación de los servicios, para determinar brechas que deberán ser reducidas a niveles óptimos, mediante la elaboración y ejecución de planes de mejora.

La normativa establece indicadores para la evaluación de la prestación de los servicios en las siguientes categorías: acceso al servicio, eficiencia de costos, equilibrio financiero, eficiencia comercial, cumplimiento y responsa-

bilidad social; para cada indicador se establecen rangos, los cuales definen diferentes niveles para los prestadores, para —de este modo— establecer un diagnóstico que permita conocer el estado de la prestación de los servicios en cada cantón.

Los resultados de los indicadores de gestión de la EPMAPS, correspondientes a 2018, reflejan la realidad en la zona urbana.

En referencia al acceso al servicio, los valores de cobertura tanto para agua potable como para alcantarillado son superiores al 90%, y la continuidad de servicio es de 24 horas al día.

Una brecha en la prestación de los servicios del DMQ es el tratamiento de las aguas residuales, prácticamente la totalidad de las aguas servidas es descargada sin tratamiento a los ríos, siendo esta una problemática de casi la totalidad de cantones en el país.

Sobre la eficiencia de costos, se puede indicar que los costos asociados a la prestación de los servicios tienen niveles altos en la mayoría de sus indicadores. Los indicadores del equilibrio financiero tienen un desempeño alto lo que indica que los ingresos cubren los gastos.

Los indicadores de calidad de agua son prácticamente del 100%, el valor óptimo para este indicador, lo que refleja que el agua distribuida a los usuarios es de buena calidad, esto en referencia a la categoría de cumplimiento.

En la categoría de responsabilidad social, el municipio se encuentra levantando información de los prestadores comunitarios con el objeto de establecer un diagnóstico de los prestadores para, posteriormente, establecer programas y proyectos orientados a su mejora.

Los resultados analizados y presentados tienen relación a la zona urbana donde se concentra la mayor parte de la población, sin embargo, se desconoce la situación de la totalidad de los prestadores comunitarios quienes brindan el servicio en las zonas rural y periurbanas del cantón.

## **Caso Guayaquil**

El municipio de Guayaquil tiene una concesión con la empresa Interagua para la prestación de los servicios tanto en el área urbana como rural. Es el único caso en el país en que los servicios de agua potable y saneamiento son

prestados a través de una empresa privada, considerando que la Constitución y legislación vigente lo prohíbe, sin embargo, ya que esta concesión se dio previo a la aprobación del marco legal vigente, esta se mantiene.

La Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (EMAPAG) es la institución del municipio que se encarga del control del prestador privado.

En referencia al acceso al servicio, el valor de cobertura de agua potable es cercano al 95% y de alcantarillado es de 77%, lo que refleja una brecha en este último. La continuidad de servicio es de 24 horas al día.

No se cuenta con información del tratamiento de las aguas residuales, sin embargo, se conoce que el municipio se encuentra implementando proyectos para afrontar esta problemática.

Por su parte, los indicadores del equilibrio financiero tienen un desempeño alto lo que indica que los ingresos cubren los gastos.

Mientras que, la eficiencia comercial refleja varios problemas, el agua no contabilizada está lejos de estándares internacionales recomendados, lo que refleja altos niveles de pérdidas por fugas y conexiones clandestinas; además, la atención a peticiones, quejas o reclamos presentados por parte de los usuarios, tiene una baja respuesta.

Los indicadores de calidad de agua son prácticamente del 100%, el valor óptimo para este indicador, lo que refleja que el agua distribuida a los usuarios es de buena calidad, esto en referencia a la categoría de cumplimiento.

En cuanto a la categoría de responsabilidad social, no se cuenta información lo que no permite conocer el estado de la prestación de los servicios en el área rural, por parte de los prestadores comunitarios.

Con base en la información reportada referente a la prestación de los servicios en el área urbana, se puede concluir que si bien el prestador tiene un equilibrio financiero y el agua distribuida es de buena calidad, existen problemas como el alto nivel de agua no contabilizada lo que repercute en la sostenibilidad; por otra parte, la brecha en la cobertura de alcantarillado representa un potencial riesgo para la salud de los usuarios.

## Conclusiones

La competencia de agua y saneamiento debe ser vista desde la integralidad de su ciclo y desde esa mirada realizar un mapeo de actores responsables y corresponsables que permitan, en el marco del proceso de descentralización, establecer un modelo de gestión que contribuya a armonizar la normativa vigente, mas no a la inversa, y en ella se establezca la institucionalidad necesaria para generar procesos de articulación interinstitucional que rompan las prácticas de abordaje sectorial que impiden un desarrollo armónico de los territorios, pero más aún no contribuyen al combate de problemáticas estructurales relacionadas con esta competencia como son la pobreza extrema y la desnutrición crónica infantil.

Por otro lado, del análisis de casos realizado entre Quito y Guayaquil, se puede observar que la debilidad que tienen es la cobertura y atención a las zonas rurales, así como también una debilidad en el levantamiento de información de actores comunitarios, lo que indica una gran necesidad de fortalecer los modelos de gestión del agua y saneamiento público-comunitario y comunitario-comunitario.

## Referencias

- Dávila, José, Gustavo Villares y Marcelo Placencia. 2018. "Recursos financieros de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: Caso de estudio Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales". *Economía y Negocios* 9 (2): 65-82. <https://doi.org/10.29019/eyn.v9i2.499>.
- EC Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA). 2016. *Regulación No. DIR-ARCA-RG-003-2016*. Quito: ARCA.
- EC Consejo Nacional de Competencias (CNC). 2015. *Talleres de fortalecimiento de capacidades de GAD*. Quito: CNC.
- EC Consejo Nacional de Competencias y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (CNC-SENPLADES). 2013. *Plan Nacional de Descentralización 2013-2015*. Quito: CNC-SENPLADES.
- EC. 1971. *Ley Orgánica de Régimen Municipal*. Registro Oficial 331, Suplemento, 15 de octubre. Codificación 2005. Estado: Derogada.

- . 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- . 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía Administrativa y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre.
- . 2010. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306, Suplemento, 22 de octubre.
- . 2011. *Decreto Ejecutivo 645*. Registro Oficial 385, 2 de febrero.
- . 2021. *Decreto Ejecutivo 59*. Registro Oficial, 5 de junio.
- Elizalde, Antonio. 2003. “Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local”. *CEPAL Serie Gestión Pública* (29): 1-70. <https://bit.ly/3xEqZFc>.
- Finot, Iván. 2001. *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: CEPAL. <https://bit.ly/3xDXSSst>.
- García, Belén. 1999. “Transferencia de recursos económico-financieros e impactos territoriales en Venezuela. Caso de estudio: Región Zuliana vs. Región Capital”. *EURE* 25 (74): 47-70. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71611999007400004>.
- Jaramillo, Bolívar. 2018. “Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales frente al ejercicio del derecho constitucional de participación ciudadana y su relación con la formulación de las políticas públicas locales. Análisis en las parroquiales rurales: Tres de Noviembre, Pimocha y Gonzalo Pizarro”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10644/6121>.
- Ojeda Segovia, Lautaro. 2002. *Situación actual de la descentralización en el Ecuador*. Quito: PNUD.
- Ruiz Almendral, Violeta. 2004. *Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- EC Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2013. *Plan Nacional de Desarrollo-Para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- . 2017. *Plan Nacional de Desarrollo. Toda una Vida. 2017-2021*. Quito: SENPLADES.
- Serrano, Claudia, y Patricia Acosta. 2011. *El proceso de descentralización en el Ecuador*. Quito: RIMISP.

## Impacto de la Decisión 399 de la CAN en la gobernanza del municipio de Tulcán, Ecuador\*

*Impact of Decision 399 by CAN for Governance  
in the Municipality of Tulcan, Ecuador*

*Impacto da Decisão 399 da CAN na Governança  
da municipalidade de Tulcán, Equador*

### **Marco Polo Cevallos Suárez**

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Quito, Ecuador  
marco.cevallos@uasb.edu.ec  
<https://orcid.org/0000-0002-6445-5712>

### **Patricio Andrade Ruiz**

Universidad Técnica del Norte. Ibarra, Ecuador  
wpandrade@utn.edu.ec  
<https://orcid.org/0000-0003-4788-3464>

### **Edgar José Jaimes Cárdenas**

Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela  
jaimes.5060@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-3653-0241>

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.4>

Recibido: 30 de julio de 2021 • Revisado: 8 de octubre de 2021  
Aceptado: 22 de diciembre de 2021 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



\* El estudio fue financiado por el GAD de la provincia del Carchi, Ecuador, con apoyo logístico de la Asociación de Transporte Pesado del Carchi, la Asociación de Almaceneras de Tulcán y la colaboración de Karina Yandún y Roberth Jiménez como asistentes de investigación.

## Resumen

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) adoptó en 2012 un conjunto de normas para facilitar el transporte del comercio subregional y la integración de sus territorios. Una de ellas es la Decisión 399, referida al transporte internacional de mercancías por carreteras. La investigación tuvo como propósito analizar el estado situacional del flujo de mercancías, el transporte pesado de carga y el impacto socioeconómico de la Decisión 399 en la gobernanza del municipio de Tulcán. La metodología empleada fue no experimental, transversal, descriptiva, y se utilizó como técnica la encuesta y una muestra aleatoria no probabilística. El estudio permitió evidenciar que 2457 personas quedaron desempleadas y 9818 sufrieron afectaciones en sus ingresos a causa de la implementación de la Decisión en el sector del transporte pesado y de los sectores vinculados con esta actividad económica.

**Palabras clave:** Comunidad Andina de Naciones, comercio subregional, flujo de mercancías transfronterizo, impacto socioeconómico.

**JEL:** F13 Política comercial, protección, promoción, negociaciones comerciales, organizaciones internacionales.

## Abstract

The Andean Community (CAN) adopted, back in 2012, an assembly of regulations to facilitate commercial transport at the under-regional level as well as the integration of its territories. One of these regulations is Decision 399, regarding international transport of merchandise via ground roads. The objective of this research was to analyze the situational status of merchandise flow, heavy cargo transport and the social-economic impact of Decision 399 on the governance of the municipality of Tulcan. The methodology involved was non-experimental, cross-sectional, descriptive, and the technique involved was the survey, as well as a randomized non-probabilistic sample. The study showed that 2 457 people were unemployed and 9 818 had their income affected upon implementation of this Decision on the heavy transport sector, as well as others also associated to this economic activity.

**Keywords:** Andean Community, under-regional commerce, cross-border merchandise flow, social-economic impact.

**JEL:** F13 Commercial policies, protection, promotion, commercial negotiations, international organizations.

## Resumo

A Comunidade Andina de Nações (CAN) adotou, no ano 2012, um conjunto de normativas para facilitar o transporte comercial sub-regional e a integração dos territórios. Uma delas foi a Decisão 399, em relação com o transporte internacional rodoviário de mercadorias. A pesquisa teve como objetivo fazer uma análise das condições situacionais do fluxo de mercadorias, transporte pesado de carga e o impacto socioeconômico da

Decisão 399 na governança da municipalidade de Tulcán. A metodologia empregada foi não experimental, transversal, descritiva e se usou a técnica do questionário e uma mostra aleatória não probabilística. Com os resultados do estudo, observou-se que 2457 pessoas perderam seu trabalho e 9818 sofreram efeitos negativos em suas rendas por causa da Decisão no sector do transporte pesado e os sectores relacionados com essa atividade econômica.

**Palavras-chave:** Comunidade Andina de Nações, comercio sub-regional, fluxo transfronterizo de mercadorias, impacto socioeconómico.

**JEL:** F13 Política comercial, proteção, promoção, negociações comerciais, organizações internacionais.

## Introducción

Ecuador y Colombia han venido consolidando, desde hace décadas, relaciones fronterizas en lo económico, social, político y cultural. En lo concerniente al intercambio comercial formal y terrestre entre ambos países, tiene lugar por los pasos fronterizos en el puente Rumichaca, entre Tulcán (provincia del Carchi en Ecuador) e Ipiales (departamento de Nariño en Colombia), localizado en el tramo limítrofe andino; y en el tramo Amazónico ubicado en el puente sobre el río San Miguel entre Sucumbíos, en la parte ecuatoriana, y San Miguel, del lado colombiano (Orbes 2014).

De los límites fronterizos antes indicados, el principal es el de Rumichaca toda vez que vincula dos centros poblados de importancia socioeconómica y cultural que dinamizan la integración fronteriza entre Colombia y Ecuador. La población residente en las ciudades de Ipiales y Tulcán alcanza a 123 000 y 86 498 habitantes, respectivamente; mientras que las correspondientes al departamento de Nariño y la provincia de Carchi se ubican en torno a los 1 631 000 589 y 164 524 habitantes, respectivamente (EC INEC 2011; 2014; CO DANE 2018). Una de las principales actividades económicas de Tulcán, considerada como puerto seco de ingreso a Ecuador, es el comercio fronterizo con el departamento de Nariño. De acuerdo con los estudios de tráfico del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP) del Ecuador, por esta zona fronteriza circulan aproximadamente 11 371 vehículos por día, de los cuales, 4000 son de transporte pesado.

Según Mendieta y Perdomo (2008), el transporte internacional de mercancías por carretera (TIMC) constituye un instrumento de ayuda eficaz para la consolidación del espacio económico subregional y el logro de los objetivos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como una herramienta valiosa de la integración de los países andinos (Rus, Campos y Numbela 2003), que brinda un apoyo determinante al intercambio comercial, a la expansión competitiva de la base productiva y a la dinamización del comercio exterior de las naciones que conforman la CAN; de allí que el TIMC está regulado en la subregión, fundamentalmente por la Decisión 399, referida al transporte internacional de mercancías por carretera, aprobada el 17 de enero de 1997.

Desde la aprobación de la Decisión 399 han existido inconformidades, especialmente entre Ecuador y Colombia. En 2004 las autoridades sectoriales de transporte por carretera, en el marco de las reuniones del Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT),<sup>1</sup> identificaron una serie de factores que, en la práctica, han estado dificultando la aplicación de la Decisión 399 y su cumplimiento pleno por parte de los miembros, especialmente en la frontera de estos dos países. En este contexto, Orbes (2014) y Carrión (2011) destacan una serie de obstáculos que entorpecen el libre comercio transfronterizo entre Ecuador y Colombia, entre los cuales se puede mencionar: 1. la actitud de oposición radical de transportistas de ambos países, al paso de carga sin transbordo; 2. la excesiva burocracia en los Centros Nacionales de Atención Fronteriza (CENAF), que dificulta el tránsito del transporte de carga autorizado en cada país con fines de movilización internacional de mercancías; y, 3. la resistencia de la población local a que se produzca el paso de vehículos de carga no especializada sin dificultades, toda vez que su trabajo e ingresos se encuentran directamente vinculados con la irregularidad que se presenta en la actividad transportadora. En este complejo y dinámico escenario, las autoridades del gobierno municipal de Tulcán y de la provincia de Carchi, se articulan en términos de alcanzar consensos con y entre actores privados e instancias del gobierno nacional, enfatizando

---

1. El Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre (CAATT) fue creado por la Decisión 434, del 11 de junio de 1998 y está conformado por las autoridades nacionales responsables del transporte terrestre de cada país miembro.

la solución de problemas, para lograr acuerdos mediante el uso de normas e incentivos.

Desde esta perspectiva, la noción de gobernanza proporciona una nueva estrategia para analizar la complejidad del transporte de carga internacional, generado por la pluralidad de actores involucrados (Estado, mercado, sociedad civil) que interactúan para lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos y normas (Zurbriggen 2011).

El objetivo general de este trabajo es analizar el estado situacional del flujo de mercancías, el transporte de carga pesada y el impacto socioeconómico de la Decisión 399 de la CAN en la gobernanza del municipio de Tulcán.

## Marco teórico

Además de la Decisión 399 (CAN 1997), se consideró como referentes teóricos la Decisión 439, relacionada con el marco general de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios en la CAN; la Decisión 459, sobre política para la integración y el desarrollo fronterizo, y el convenio de Esmeraldas que establece las Zonas de Integración Fronteriza (Ramírez 2005; 2008; Briceño 2015; Meza 2005; Forero y Rodríguez 2005; Plata 2005).

En este marco teórico es oportuno destacar dos reflexiones importantes; a saber: una visión corresponde a la indicada por Carrión (2013), quien visualiza la frontera como una dimensión global de lo local ya que la existencia de lo local en la frontera deriva de la conjunción de espacios territoriales que actúan internacionalmente, y la visión complementaria a la anterior, que tiene que ver con la propuesta formulada por Jessop, Brenner y Jones (2008) según la cual las relaciones socioespaciales deben verse en múltiples formas, específicamente en cuatro dimensiones: territorial, local, escalar y redes, toda vez que son mutuamente constitutivas y relacionadamente entrelazadas.

Adicional a estas visiones es pertinente resaltar otras según las cuales el desarrollo económico transfronterizo forma parte de un constructo sociopolítico, el cual es cambiante por su naturaleza (Bair y Werner citado en De

Castro 2018) y a decir de Olson (1992), en este proceso social, la acción colectiva juega un rol importante por la tendencia natural de los seres humanos a formar asociaciones y unirse a ellas.

Por su parte, Oliveros (citado en Moreira 2018, 30) señala que “la frontera es un concepto y una realidad compleja, representando un espacio de actuación”. En tal sentido, la frontera es un territorio donde se comparten problemas e intereses comunes y, desde esa visión, la gobernanza local o transfronteriza se interpreta como una reacción espontánea e informal de actores locales que buscan organizarse e interactuar con el gobierno central o instituciones regionales, procurando una mediación política favorable a sus intereses (Oddone et al. 2018; Galván et al. 2011; Marteles 2010; Jiménez 2013; Solís 2015; Zumbusch y Scherer 2015; Termeer, Dewulf y Van Lieshout 2010; Mungaray y Benítez 2000; Alonso y Carrillo 1996).

Existen dos ideas-fuerza que sustentan la dinámica del comercio internacional; es decir, las referidas a las ventajas absolutas, propuesta por Smith (citado en Moreira 2018; Jiménez y Hernández 2002) y el de las comparativas y competitivas propuesta por Ricardo que están implícitas en toda actividad productiva y de intercambio de bienes y servicios comerciales (González 2011; Ibarra Zabala 2016).

La ventaja absoluta hace referencia a la capacidad de producción de bienes que tiene un país, utilizando menos factores de producción en comparación con otros países; esto significa que en la medida en que un país disponga de mejores recursos (tecnología, tiempo, capital financiero y humano), puede producir bienes de calidad y con más eficiencia; de esta forma es posible hacer comparaciones entre diferentes países productores (Narváez 2018).

La ventaja comparativa fue formulada por Ricardo (citado en Krugman, Obstfeld y Melitz 2012), la cual señala que un país debe orientarse en las actividades con mayores ventajas, lo cual no (necesariamente) implica una especialización productiva en todos los bienes y servicios.

Ambas teorías han sufrido adaptaciones y modificaciones durante los siglos XIX y XX, emergentes de la corriente de pensamiento logístico y de las nuevas formas de organización y administración de la producción y su distribución física, esto confirma que el principio de movilidad de los factores asociados con la creciente importancia de las empresas transnacionales, sumado a la elevada inversión extranjera directa en los negocios internacio-

nales y el impacto económico de los sistemas logísticos y de transporte más sofisticados, representan las condiciones necesarias para obtener una eficiencia económica óptima (Mora 2016; Barbá 2012).

## Metodología

Para el presente trabajo se definió como hipótesis que la Decisión 399 impactó significativamente en la economía del municipio de Tulcán en 2013. Para comprobar la validez de esta premisa básica se utilizó un diseño de investigación no experimental, cualitativa, transversal y descriptiva, y se aplicó como técnica de recolección de datos, la encuesta a una muestra aleatoria, no probabilística. Las variables principales de esta encuesta incluyeron la siguiente información: flota vehicular, número de empleados, capital de trabajo, trámites que se deben cumplir para el transporte de mercadería y la capacidad administrativa de las empresas. El universo de estudio abarcó un total de 32 empresas de la Asociación de Transporte Pesado del Carchi (ATPC) y a 10 almacenadoras autorizadas por el Servicio Nacional de Aduanas.

Previo a la aplicación de las encuestas, se solicitó a las personas entrevistadas un consentimiento informado (individual y grupal), de acuerdo con la Convención de Helsinki y los Códigos de Bioética y Bioseguridad establecidos por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Senescyt) del Ecuador.

La información secundaria se obtuvo de la documentación académica sobre transporte pesado de carga, comercio y de las normativas, resoluciones, decisiones e informes técnicos de diversas instancias como la CAN (2012) del INEC (2011; 2014), Banco Central del Ecuador (2018) y la Cámara de Comercio de Ipiiales (2008).

## Presentación y discusión de resultados

### Situación del flujo de mercancías transfronterizo

El paso de frontera de Rumichaca canaliza casi la totalidad del intercambio comercial por carretera entre Colombia y Ecuador. La relación comercial entre los países andinos fue, entre 1969 y 2012, superior a 10 000 millones de dólares y las exportaciones intracomunitarias y extracomunitarias han crecido 196 veces, lo que representa un gran potencial para el transporte de carga, ya que el 35 % de estas exportaciones va por carretera (CAN 2012). Los flujos comerciales que se realizan por carretera a nivel de los países miembros de la CAN constituyen el 35 % del valor de las exportaciones intracomunitarias, en promedio para los tres últimos años; en ese mismo período el transporte marítimo representó el 55 %. En tal sentido, Casas y Orbes (2014) y Casas y Elvira (2007) señalan que una infraestructura en buenas condiciones y una normativa funcional son de gran importancia para el comercio subregional.

Según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia,<sup>2</sup> en 2013, ese país exportó a Ecuador bienes por un valor de USD 1974,77 millones FOB,<sup>3</sup> y el 57,9 % de este valor pasó por la aduana de Ipiales, mientras que Colombia importó de Ecuador bienes por un valor de USD 855,51 millones FOB y el 77 % por la misma aduana.

La mayor parte de las mercancías que se trasladan desde Ecuador a Colombia inician los procedimientos de exportación en Tulcán y tienen por destino final a Ipiales. Los camiones que transportan la mercancía son propiedad de transportistas de Tulcán, generalmente asociados con empresas habilitadas y registradas para efectuar transporte internacional. Un aspecto que caracteriza el paso de mercancías es el transbordo coactivo de la carga, con excepción de algunos productos específicos, como es el caso de despachos

- 
2. Información extraída y elaborada a partir de la base de datos del Sistema Estadístico de Comercio Exterior (SIEX), de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) de Colombia, en su apartado de importaciones totales y en exportaciones por administración de aduana.
  3. El precio FOB es el valor de la mercancía puesta en el puerto de embarque.

que involucren vehículos o gráneles, lo que condiciona la eficiencia con que se ejecuta el comercio internacional.

Durante los últimos años, en el marco de un convenio privado entre los gremios del Carchi (ATPC) y Nariño, Asociación Colombiana de Camioneros (ACC), el transporte directo se ha utilizado únicamente para *cargas especiales* como tanqueros, refrigerados, niñeras y mercancías en tránsito aduanero internacional. Sin embargo, los gobiernos de Ecuador y Colombia han señalado desconocer y rechazar cualquier tipo de acuerdos entre privados, como el efectuado entre los gremios de transportistas de estos dos países, más aun, de aquellos que van en contra del libre tránsito, en virtud de que son los Estados y los gobiernos los que definen la política sobre el particular, sin que medie ningún acuerdo entre particulares.

Según datos proporcionados por el presidente de la ATPC, el 30% del intercambio corresponde a cargas especiales y el 70% a *carga seca*, lo cual se confirma en el estudio realizado por Orbes (2014), quien señala que alrededor de 70% de la carga transportada por carretera en la CAN es trasbordada justo antes o después de pasar la frontera.

En este contexto, los dos gremios han ejercido presiones en la frontera y como resultado se ha interrumpido el transporte de mercancías por carretera en los pasos fronterizos, de modo que “las pautas de libre comercio establecidas por la Decisión 399 no sean cumplidas” (Orbes 2014, 87). Según Olson (1992) la acción colectiva puede plantear problemas desde la perspectiva de la racionalidad individual y la búsqueda de metas conjuntas, bajo el principio de maximización de la utilidad esperada.

### **Situación del transporte pesado y almaceneras**

El parque automotor habilitado para realizar transporte internacional de mercadería en Colombia es superior al de Ecuador en una proporción de dos a uno. Según estadísticas de la Agencia Nacional de Tránsito (2014) en Ecuador, existían, en 2013, 1110 vehículos habilitados y 810 unidades de carga, frente a los 2371 vehículos y 2463 unidades de carga que tiene Colombia; por tanto, si bien existe una oferta de parque automotor superior a la demanda de carga que está ingresando por frontera, por otro lado, los insumos y equipos que requiere este negocio se han incrementado considerablemente,

ocasionando que los fletes disminuyan paulatinamente, hasta poner en grave riesgo la sostenibilidad del sector.

Existen diferentes tipos de organizaciones empresariales dedicadas a la transportación de mercadería, con resultados de productividad y de competitividad marcadamente diferenciados; las asociaciones de transporte de carga pesada más representativas de Colombia son: Asecarga, asociación de pequeños empresarios del transporte; la Asociación Colombiana de Camioneros (ACC), la mayor organización de autopatronos que existe en el país, que agrupa alrededor de 160 000 propietarios, y la Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera (COLFECAR), que reúne a los propietarios de empresas dedicadas al transporte de carga terrestre. En Ecuador, las asociaciones más representativas son: la Federación Nacional de Transporte Pesado del Ecuador (FENATRAPE) y la Asociación de Transporte Pesado de Carchi (ATPC).

La ATPC es un gremio corporativo, que está conformada por 35 empresas reconocidas legalmente y que han solicitado su afiliación a la organización. No forman parte de este gremio transportistas o camioneros que posean vehículos de forma individual; sin embargo, ellos son parte de las empresas en calidad de socios. La organización no solo ha de verse desde una óptica netamente económica, también son importantes, las relaciones de hermandad, solidaridad y cooperación que garantizan la eficiencia colectiva (Arriagada 2003; Portes 1998).

La tabla 1 indica el número de vehículos afiliados habilitados en el país, número de socios, empleados, clientes y capital de trabajo de las empresas afiliadas a la ATPC. Las variaciones en cuanto al número de vehículos que disponen las empresas son significativas. Por ejemplo, Delisetrans y Transrunor disponen de 84 y 53 vehículos respectivamente, en cambio, Suramericana Surandes y Setraince tienen solamente 7 y 9 vehículos cada una.

El número de vehículos que dispone el 80 % de las empresas filiales es de 653 y se contratan alrededor de 580 conductores para el transporte de mercadería al interior del país y hacia los países de la CAN. La mayoría de las empresas no disponen de una planificación estratégica, lo que refleja una gran debilidad organizativa, administrativa y operativa, pues al no disponer de esta importante herramienta de gestión, no desarrollan su actividad sobre la base de objetivos definidos y estrategias competitivas (Meza 2012); se puede evidenciar que solo cinco empresas disponen de planificación a mediano y largo plazo.

El capital de trabajo con que cuenta la mayoría de las empresas varía entre USD 6000 y 510 000; sin embargo, 10 empresas señalan no disponer de capital operativo, lo que refleja su baja capacidad de operación para solventar gastos propios del negocio. El origen y destino de las mercaderías que transportan es principalmente a las ciudades de Ipiiales, Tulcán, Quito, Guayaquil, Cuenca, Manta, Huaquillas, Tumbes y Valdivia, las dos últimas ubicadas en Perú, y el tipo de mercadería es la denominada seca. El número de fletes al mes que realizan las empresas es sustancialmente diferenciado; así, por ejemplo, Transcaret realiza 10 viajes, Ciategui, 40, Funort, 204 y Sánchez Polo, 400.

Las almaceneras que existen en Tulcán, y que están autorizadas por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), son: Bodegas Privadas Terán, Trans. Bolivariana, Midecar, Bosefo, Transcomerinter, Aduanor Cía. Ltda., Cytsa Cía. Ltda. y Almaros. La mayoría tiene entre 17 y 20 años de operación, lo cual refleja que esta actividad acumula casi dos décadas de funcionamiento y durante este período se han realizado inversiones, que les han permitido estar acorde a las exigencias del SENAE.

El número de empleos con relación laboral que genera la actividad de almacenamiento es de aproximadamente 100 trabajadores y están dedicados a actividades administrativas y operativas en cada una de las almaceneras; sin embargo, López (2018) señala que, en los procesos de transporte, cargue y descargue, almacenaje, manejo y manipulación de mercancías, no se propicia una cultura de calidad en el personal. El número de clientes que cada una de las empresas mantiene son diversos; así, por ejemplo, Aduanor Cía. Ltda., Sytac y Bodegas Terán tienen 60 y 50, respectivamente, y las demás tienen entre 8 y 25 clientes.

## **Impacto socioeconómico de la Decisión 399**

El sector comercial en el contexto de la aplicación de la Decisión 399, se vería afectado especialmente por la disminución de ingresos económicos de las familias de los sectores directamente afectado, como es el caso de los transportistas, comercializadores, conductores y estibadores; este bajo poder adquisitivo incidirá en la disminución de dinero circulante y en la compra-venta de bienes y servicios que giran alrededor del sector comercio (Mosquera y Forero 2016; Ortiz 2012).

Tabla 1

## Número de vehículos, socios, empleados y capital de trabajo de las empresas de transporte pesado del Carchi

Empresa	No. de socios	No. de vehículos	No. vehículos habilitados en Ecuador	No. vehículos habilitados en Colombia	No. vehículos habilitados en Perú	No. de vehículos vinculados en el Ecuador	No. de vehículos vinculados en Colombia	No. de vehículos vinculados en Perú	Plan estratégico	No. de empleados	No. de clientes	Capital de trabajo (USD)
Ecuatranscarga	15	20	19	19	24	8	8	14	No	3	3	-
Tranixport	6	10	3	3	3	-	-	-	Si	2	5	10000
Transunor	40	53	29	29	42	7	7	7	No	3	5	-
Suramérica Surandes	4	7	2	2	2	-	-	-	No	2	4	10000
Transcariet	38	38	5	-	-	-	-	-	No	1	4	-
Semovicar	31	16	-	14	-	2	2	7	No	1	4	6000
Yanca	5	-	-	-	-	-	-	-	Si	6	15	20000
Nuevo Transporte de América	13	48	-	-	-	-	-	-	No	10	40	40000
Cooperativa Continental del Norte	31	28	-	-	-	-	-	-	No	5	6	-
Transportes Sánchez Polo	2	2	-	-	-	34	-	-	Si	60	20	510000
Ciategi	14	17	-	7	8	-	6	5	-	23	2	80000
Cooperativa Bolivariana	20	11	-	-	-	-	-	-	No	2	0	-
Gonzalo Montenegro	13	25	-	-	-	-	-	-	Si	3	10	10000

Cooperativa Ultrahh	26	10	-	4	6	-	-	-	-	-	Sí	4	15	-
Transportes Adler Compañía	2	9	-	11	12	-	2	6	2	10000	No	2	1	10000
Trabisan S.A.	21	21	-	15	-	-	6	-	5	50000	No	5	3	50000
Transporte Internacional Rocatoba	-	-	-	-	-	-	-	-	24	-	No	24	6	-
Deliseitans	111	84	-	-	-	-	-	-	2	-	No	2	0	-
Tulcán Expreso	29	24	-	-	10	-	-	-	1	-	No	1	1	-
Cooperativa Automotores del Norte	35	38	-	32	32	-	-	-	4	-	No	4	7	-
Setraince	15	9	-	43	-	-	-	-	4	50000	No	4	8	50000
Cooperativa Rutas del Carchi	25	22	-	15	17	-	-	-	4	40000	No	4	4	40000
"Cieprute S.A."	67	52	-	44	12	-	-	-	1	-	No	1	-	-
Internacional Newroads	37	20	-	0	0	-	-	-	3	-	No	3	67	-
Total	600	653		243	176	51	31	39	187			187	295	

Elaboración propia.

La población dedicada a la actividad económica del transporte y almacenamiento en Tulcán es de 2865 personas (INEC 2011). Según Mora (2011) y López Cadena (2017), esta población incluye a todos los individuos que hacen transporte de carga y de pasajeros; el 44% de esta población se dedica al servicio de taxis, buses urbanos, buses interprovinciales, servicio de camionetas, etc., y el 56%, es decir, 1601 personas están dedicadas al transporte pesado de carga.

En general, la población total afectada por la pérdida de ingresos y empleos sería de 9828 personas (ver tabla 2). El valor agregado bruto (VAB) generado por el sector del transporte de carga en Tulcán fue de USD 6 712 391,51 en 2013, lo que representa el 13,74% del total del VAB. Sin duda, es una cifra altamente significativa que, en caso de disminuir este indicador económico, implicaría un desempleo mayor, con impactos negativos en el desarrollo socioeconómico de Tulcán y la provincia de Carchi.

Tabla 2  
Población afectada por aplicación de paso directo

Sectores	Familias afectadas	Población afectada*
Transporte (socios, empleados y conductores)	1367	5468
Comercializadoras	100	400
Estibadores	140	560
Subtotal población directa	1607	6428
Comercio	850	3400
Subtotal población indirecta	850	3400
Total	2457	9828

\* El número estimado de miembros por familia es de cuatro personas.

Fuente y elaboración propia.

## Acciones de mitigación

El AATT decidió utilizar el mecanismo de las mesas de trabajo locales y binacionales como herramientas de trabajo y de coordinación entre los dos países, con el objeto de promover la participación activa de los actores públicos, privados y de la academia, a fin de recibir insumos para la formulación de políticas comunes de la CAN.

Producto de estas reuniones los gobiernos locales, los actores privados y diversos sectores de la sociedad civil de Tulcán y provincia del Carchi han recomendado las siguientes propuestas: 1. analizar de manera conjunta entre el gobierno provincial del Carchi, gobierno municipal de Tulcán y gobierno nacional, la reinserción laboral de las personas afectados directamente de la Decisión 399, vinculados al desarrollo de cadenas productivas de turismo, comercio, vialidad, servicios de transporte en obras y proyectos, para mitigar la pérdida de empleo; 2. planificar, organizar y ejecutar programas de formación y capacitación en nuevos emprendimientos dirigido a los estibadores, empleados de las almaceneras y empresas de transporte pesado; 3. conformar alianzas binacionales y a nivel andino para la comercialización, transporte y distribución de mercadería; 4. creación y consolidación de redes binacionales de servicios logísticos para atender lo que constituye una carencia fundamental que caracteriza a la frontera binacional; 5. fortalecer a la organización del transporte y sectores vinculados que permitan que los trasportistas se organicen con criterio empresarial, obtengan líneas de crédito, mejoren su capacidad operativa y logren competitividad; 6. apalancar desde el gobierno provincial del Carchi, iniciativas y proyectos a ser implementados desde la Comunidad Andina de Naciones y cooperación internacional; y, 7. el gobierno provincial del Carchi y el municipio de Tulcán deben promover alianzas público-privadas para obtener beneficios contemplados en el Código de la Producción, Plan Nacional de Desarrollo y demás instrumentos legales que favorecen al sector.

La conjugación de interés y objetivos de los diversos actores privados de la provincia del Carchi, producto de la decisión 399 de la CAN, conduce a buscar acuerdos público-privados y propuestas antes señaladas. Esta experiencia motivó a las autoridades del gobierno municipal y provincial a trascender su participación desde una noción de gobernanza multinivel en

este amplio y heterogéneo conjunto de actores, desarrollando mecanismos de articulación, coordinación y concertación a fin de conseguir modificaciones de la Decisión 399 conducentes a disminuir el impacto socioeconómico en el territorio local y transfronterizo.

El sector comercial en el contexto de la aplicación de la Decisión 399, se vería afectado. El VAB generado por el sector del transporte de carga en Tulcán, representan el 13,74% del total, cifra altamente significativa que, en caso de disminuir este indicador económico, implicaría un desempleo mayor, con impactos negativos en el desarrollo socioeconómico de Tulcán y la provincia de Carchi.

Las autoridades sectoriales de transporte por carretera, en el marco de las reuniones del CAATT, identificaron una serie de factores que, en la práctica, habrían dificultado la aplicación de la Decisión 399 y su cumplimiento. En la XVI Reunión del Consejo Presidencial Andino, realizada en 2005, se determinó proponer una revisión a la normativa comunitaria para resolver los problemas vinculados con el transporte internacional por carretera. Desde esa perspectiva, los actores públicos y privados bajo una estrategia de gobernanza multinivel, a través de diálogos y consensos en mesas de trabajo locales, han propuesto acciones estratégicas al gobierno nacional, conducentes a mitigar el impacto socioeconómico.

## Conclusiones

Desde su aprobación, no existe una adecuada aplicación de la Decisión 399 relacionada con el transporte internacional de mercancías por carretera, debido a que el sector del transporte pesado de la provincia del Carchi, junto con el gremio de transportistas de Colombia, han obstaculizado su aplicación porque consideran que afectan a sus intereses económicos, lo que afecta la gobernanza de Tulcán.

Prevalecen diferencias entre las empresas afiliadas a la asociación de transporte pesado del Carchi en cuanto al número de vehículos, fletes y capital de trabajo que disponen, lo que ocasiona ventajas competitivas altamente diferenciadas en este negocio, y coadyuva que las empresas pequeñas sean las más afectadas por la Decisión 399.

Existe una significativa cantidad de población relacionada con los sectores de transporte pesado, conductores, almaceneras, estibadores y sector comercial de Tulcán y de la provincia de Carchi que se vería afectada con la aplicación del art. 21 de la Decisión 399, situación que generaría desempleo y pérdida de ingresos económicos y, en consecuencia, un impacto negativo en el desarrollo socioeconómico del territorio.

Los transportistas y sectores vinculados no han podido encontrar soluciones a sus problemas, cuando han estado en conflicto sus propios intereses, debido, entre otros aspectos, a la debilidad organizativa y empresarial, al bajo nivel de estructuración y coordinación entre los interlocutores de los gremios del transporte, al individualismo, el desconocimiento de la legislación y, fundamentalmente, a la desconfianza que existe entre las instituciones públicas y privadas de ambos países.

El gobierno municipal de Tulcán y de la provincia de Carchi son miembros de las mesas de trabajo como espacios de gobernanza público-privados en términos de obtener consensos entre y con los actores locales, transfronterizos e instancias del gobierno nacional, enfatizando la solución de problemas y propuestas conducentes a modificar la Decisión 399 y evitar el impacto socioeconómico.

Existen propuestas multiniveles desde diversas visiones de los sectores del transporte pesado, almaceneras, academia, empresas vinculadas al sector y del Comité Andino de Autoridades de Transporte Terrestre, bajo un escenario de gobernanza multiactor.

## Referencias

- Alonso, Jorge, y Jorge Carrillo. 1996. "Gobernación económica y cambio industrial en la frontera Norte de México: un análisis de trayectorias locales de aprendizaje". *Rev. EURE* 22 (67): 45-64. <https://bit.ly/3yAkIvz>.
- Arriagada, Irma. 2003. "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto". *Estudios Sociológicos: Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal* 9 (63): 557-584.
- Barbá, Gisela. 2012. "Logística y distribución física internacional". Material de clase. Accedido marzo de 2020. <https://bit.ly/3xJYru9>.

- Betancourt, Gómez, y Eduardo Michel. 2013. “Análisis empírico de la hipótesis de equivalencia Ricardiana para México”. *Economía Informa* 382: 76-98. <https://bit.ly/3yBKbVd>.
- Briceño, Monzón, y Alberto Claudio. 2015. “Los proyectos de zonas de integración fronterizas en el MERCOSUR: espacio de unión-conflicto”. *Aldea Mundo* 20 (40): 59-70. <https://bit.ly/3AhoaN3>.
- Carrión, Fernando. 2011. “Economía de fronteras: una atracción fatal, fronteras”. Consultado agosto de 2020. <https://bit.ly/3s7LGs6>.
- . 2013. “Las regiones transfronterizas: lugares de des-encuentro”. En *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*, compilado por Fernando Carrión, 1-23. Quito: FLACSO / IDRC-CRDI. <https://bit.ly/3IIJvd0>.
- Casas Grajea, Ángel María, y Belky Orbes Revelo. 2014. “Integración fronteriza y transporte terrestre de mercancías entre Colombia y Ecuador”. *Revista Integración & Comercio* 38 (18): 57-65. <https://bit.ly/3yG5c1n>.
- Casas, Andrés, y María Elvira Correa. 2007. “¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones, CAN?”. *Papel Político* 12 (2): 591-632. <https://bit.ly/3xtzItO>.
- CO Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE). 2018. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Consultado mayo de 2018. <https://dane.gov.co/index.php>.
- Comunidad Andina (CAN). 2012. “Exportaciones intra y extracomunitarias”. *Cartilla Comercio Exterior*. Consultado abril de 2014. <https://bit.ly/3rVqO7b>.
- De Castro, Carlos. 2018. “Disputando la frontera. Las dimensiones políticas en las redes globales de producción y en el desarrollo regional y local”. *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural* 24: 9-33. 10.4422/ager.2018.03. <https://bit.ly/37sIJsD>.
- EC Agencia Nacional de Tránsito de Ecuador (ANT). 2014. *Sección servicios*. Consultado julio de 2014. <https://bit.ly/356YPtV>.
- EC Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2011. *Estadísticas*. Consultado diciembre de 2014. <https://bit.ly/3AexzVQ>.
- . 2014. *Estadísticas económicas-transporte*. Consultado junio de 2014. <https://bit.ly/3IGFpCx>.
- Forero Rondón, Luisa Fernanda, y Juan Camilo Rodríguez. 2005. “Evaluación de las zonas de integración fronteriza en el marco de la CAN: El caso Colombia-Venezuela y Colombia-Ecuador”. *Planeación & Desarrollo* 27 (2): 407-427. <https://bit.ly/2VIdp6x>.
- Galván Tudela, José Alberto, Guillermo Sierra Torres y Juan Carlos Rosario Molina. 2011. “Usos del territorio, gestión de los recursos y construcción de identidades en poblaciones de frontera: El caso del municipio de Contramaestre (Santiago de Cuba, Cuba)”. *Batey. Revista Cubana de Antropología Sociocultural* 2 (2): 12-14. <https://bit.ly/3iA6Yvm>.
- González Blanco, Raquel. 2011. “Diferentes teorías del comercio internacional. Tendencias y nuevos desarrollos de la teoría económica”. *ICE* 858: 103-117.
- Ibarra Zavala, Darío. 2016. “Crítica a la teoría clásica del comercio internacional, un enfoque de equilibrio general entre país grande y país pequeño”. *Economía Informa* 397: 61-79. <https://bit.ly/3s4B50L>.

- Jiménez Aguilar, Carlos Manuel. 2013. “La gobernanza transfronteriza en América del Sur: una estrategia de análisis del desarrollo y la integración territorial”. *Papel Político* 18 (1): 227-259.
- Jiménez Sánchez, José Elías, y Salvador Hernández García. 2002. “Marco conceptual de la cadena de suministro: un nuevo enfoque logístico”. Ciudad de México: Secretaría de Comunicaciones y Transportes / Instituto Mexicano del Transporte. <https://bit.ly/3ir3r27>.
- Jessop, Bob, Neil Brenner y Martin Jones. 2008. “Theorizing Sociospatial Relations. Environment and Planning D”. *Society and Space* 26 (3): 389-401. <https://bit.ly/3fyMHEc>.
- Krugman, Paul R., Maurice Obstfeld y Marc J. Melitz. 2012. *Economía internacional. Teoría y política*. Madrid: Pearson Educación. <https://bit.ly/37q6Tnk>.
- López Cadena, Julio. 2017. “Caracterización económica de la actividad comercial 2017 en la frontera ecuatoriana y su incidencia sector sistema financiero de ahorros y créditos de la provincia del Carchi”. *Visión Empresarial* 7: 129-138.
- López Ortiz, Natali. 2018. “Manejo de mercancías en el depósito temporal aduanero de Transcomerinter de la ciudad de Tulcán. Estudio de caso”. *Revista Comercio y Negocio* 2: 1-18.
- Marteles Moreno, Silvia. 2010. “Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: La experiencia del programa fronteras abiertas. Si somos americanos”. *Revista de Estudios Transfronterizos* X (1): 147-160. <https://bit.ly/37CIAmx>.
- Mendieta, Juan Carlos, y Jorge Andrés Perdomo Calvo. 2008. *Fundamentos de economía del transporte: Teoría, metodología y análisis de política*. Ambato: Ediciones Uniandes. <https://bit.ly/3ioCiNq>.
- Meza Monge, Nilo. 2005. “Zonas de integración fronteriza (ZIF) Perú-Bolivia. Una experiencia a considerar”. *Aldea Mundo* 10 (18): 36-43. <https://bit.ly/37vSfLm>.
- . 2012. “Espacios regionales fronterizos: Escenarios de integración”. *Revista Integración & Comercio* 34 (16): 25-32. <https://bit.ly/2Vxe62u>.
- Mora Chuquer, Edwin Jonathan. 2011. “El transporte pesado de carga y la economía de la ciudad de Tulcán”. *Revista SATHIRI* 1: 2-17. <https://bit.ly/3yxMLvy>.
- Mora García, Luis. 2016. *Gestión logística integral: las mejores prácticas en la cadena de abastecimiento*. Bogotá: ECOE Ediciones. <https://bit.ly/3s2gjPD>.
- Moreira Intriago, Patricia Gabriela. 2018. “Aplicación de las salvaguardias y su impacto en el transporte de carga pesada Ecuador-Colombia: Caso de estudio Tulcán-Ipiales, período 2014-2016”. Tesis de maestría, Universidad Internacional SEK, Quito. <https://bit.ly/3AiDAiS>.
- Mosquera Diago, Leidy, y Vilma Forero Ovalle. 2016. “Análisis de los factores que inciden en la dinámica empresarial de las ciudades de Ipiales y Tulcán (2010-2014)”. *Revista SATHIRI* 12 (1): 33-47.
- Mungaray, Alejandro, y César Benítez. 2000. “Expansión global y desarrollo local de proveedores en Tijuana”. *Frontera Norte* 12 (24): 35-57. <https://bit.ly/3s1W2JY>.

- Narváez Carpio, Nelson Daniel. 2018. “Análisis de la ventaja absoluta y ventaja comparativa relacionada con la producción de banano y camarón entre Ecuador y Colombia”. Examen Complexivo, Universidad Técnica de Machala, Machala. <https://bit.ly/3yvBFqS>.
- Oddone Nahuel, Horacio Rodríguez, Martín J. Vázquez y Oro Quiroga Barrera. 2018. “Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: una descripción comparada”. *Civitas. Revista de Ciencias Sociales* 18 (2): 332-350. <https://bit.ly/3xtUeKV>.
- Olson, Mancur. 1992. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. Ciudad de México: Noriega.
- Orbes Revelo, Belky Nerea. 2014. “El paso de frontera entre el municipio de Ipiales y el Cantón Tulcán, período 2004-2012”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. <https://bit.ly/31B3z15>.
- Plata Pérez, Eduardo. 2005. “Las zonas de integración fronteriza: una revisión del marco normativo en la perspectiva del desarrollo regional y fronterizo”. Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. <https://bit.ly/2VJ4LEz>.
- Portes, Alejandro. 1998. “Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”. *Annual Review of Sociology Journal* 24: 1-24.
- Ramírez, Socorro. 2005. “Las zonas de integración fronteriza (ZIF): avances y retrocesos”. *Aldea Mundo* 10 (18): 7-19. <https://bit.ly/37tJotF>.
- . 2008. “Las zonas de integración fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances”. *Estudios Políticos* 32: 135-169. <https://bit.ly/3sgT5W9>.
- Ramos, Manuel. 2012. “Análisis económico regional del comercio fronterizo colombo ecuatoriano en función de los indicadores macroeconómicos nacionales”. *Revista Tendencias* 13 (2): 9-35. <https://bit.ly/3Aq8VAh>.
- Rus Mendoza, Ginés, Javier Campos y Gustavo Nombela. 2003. *Economía del transporte*. Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. <https://bit.ly/37kYeCI>.
- Solis Pérez, Marlene Celia. 2015. *Estudios de lo local en la frontera norte de México. Sujetos, familias y espacios*. Ciudad de México: El Colef. <https://bit.ly/2VIbEpW>.
- Termeer, Catrien J., Art Dewulf y Maartje van Lieshout. 2010. “Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Comparing Monocentric, Multilevel, and Adaptive Governance”. *Ecology and Society* 15 (4): 29. <https://bit.ly/3AgvoA0>.
- Zurbruggen, Kristina. 2011. “Gobernanza: una mirada desde América Latina”. *Revista Perfiles Latinoamericanos* 38: 30-64. <https://bit.ly/3rXRPqx>.
- Zumbusch, Kristina, y Roland Scherer. 2015. “Cross-Border Governance: Balancing Formalized and Less Formalized Co-Operations”. *Social Sciences* 4: 499-519. 10.3390/socsci4030499.

## La participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local

*Citizen Participation for the Creation of the Local Urban  
Development Plan*

*A participação cidadã na elaboração do Plano de Desenvolho  
Urbano Local*

**Daliseth Coromoto Rojas-Rendón**

*Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela*

*dalisrendon@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0001-7502-3678>*

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.5>

Recibido: 1 de junio de 2021 • Revisado: 14 de octubre de 2021

Aceptado: 4 de enero de 2022 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

La investigación tuvo como objetivo proponer una metodología de planificación estratégica que incorporara a la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local en Venezuela. El planteamiento del problema está enfocado en la ausencia de participación que tienen los ciudadanos al momento de elaborar el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL). Para ello, se utilizó una investigación documental; el diseño de investigación fue no experimental, transeccional y correlacional. Para la propuesta metodológica, se usó la herramienta de flujogramas, por medio de la cual se establecieron las relaciones entre las etapas de la planificación urbana estratégica y la planificación participativa, logrando plantear un método que vinculara las dos variables estudiadas. Se destaca la importancia que tiene la participación de los ciudadanos en el desarrollo de la ciudad y cómo el gobierno local puede aprovechar dicha participación para lograr el cumplimiento de los objetivos de su gestión.

**Palabras clave:** Planificación urbana, participación ciudadana, desarrollo urbano, municipio, plan.

**JEL:** H83 Administración pública.

## Abstract

This investigation had as its objective to propose a strategic planning methodology to include citizen participation in the creation of local urban development plans in Venezuela. The problem statement is focused on the lack of participation by citizens at the time of developing the Local Urban Development Plan (PDUL). For this purpose, a documentary type of research was used along with a non-experimental, cross-sectional and correlational research design. For the methodology proposal, flow diagrams were used as a tool in order to establish the relations between the stages of strategic urban planning and participative planning, managing to achieve a method that can link both variables under study. It was possible to highlight the importance of citizen participation for the development of cities and how the local government may make use of this participation in order to achieve their objectives at the government level.

**Keywords:** Urban planning, citizen participation, urban development, municipality, plan.

**JEL:** H83 Public management.

## Resumo

A pesquisa teve como objetivo propor uma metodologia para a planificação estratégica para incluir a participação cidadã na elaboração dos planos de desenvolvimento urbano local na Venezuela. A abordagem do problema está focalizada na ausência de participação dos cidadãos ao momento da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Local (PDUL). Para isso, se usou uma investigação documental: o desenho da pesquisa foi não experimental, transversal e correlacional. Na proposta metodológica, se usou a ferramenta do fluxograma, que ajudou a estabelecer as relações entre os estágios da planificação urbana

estratégica e a planificação participativa, expondo um método para a vinculação de dois variáveis estudadas. Destacou-se a importância da participação dos cidadãos no desenvolvimento da cidade e como a administração local pode aproveitar a participação para alcançar o cumprimento dos objetivos da sua gestão.

**Palavras-chave:** Planificación urbana, participación ciudadã, desarrollo urbano, municipalidade, plano.

**JEL:** H83 Administración pública.

## Introducción

La investigación planteada tiene como propósito el estudio sistemático para incorporar la variable de la participación ciudadana en la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) en Venezuela, fundamentado en el enfoque de la planificación estratégica. Se considera que la planificación urbana debe involucrar a la ciudadanía para aprovechar su conocimiento sobre la problemática presente en sus localidades, ya que el Estado generalmente no conoce “a profundidad la problemática social que pretende enfrentar” (Castillo 2017, 177). Por ende, el planificador puede utilizar la información generada por los ciudadanos, “apoyándose precisamente en la participación del observador en la generación de lo conocido” (Maturana y Varela 1984, 13).

La participación ciudadana debe ser consciente con un gobierno que respete la democracia y la libertad de esa participación que ha sido reclamada “en las sociedades contemporáneas” (Fuentes y Serrano 2018, 444). En este sentido, la Constitución nacional expresa que el Estado venezolano es democrático y propugna, dentro de sus valores fundamentales, la libertad (VEN 1999, art. 2) que permite la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Entonces, un Estado democrático está en la obligación de proporcionar espacios genuinos de participación.

En este contexto, el problema de investigación señala que el estudio de la planificación urbana ha sido enfocado exclusivamente desde el punto de vista estructural, que visualiza las ciudades como asentamientos humanos en los que las personas permanecen, sin tomar en cuenta que en ellas se lleva a cabo un proceso histórico de diversas actividades, que forman así una dinámica que le da vida y la deslasta del mero hecho del concreto y las edificaciones.

Por tal motivo, la ciudad se desenvuelve en procesos históricos complejos en los que el hombre se presenta como protagonista (Muñoz 2000); razón por la cual, los ciudadanos representan el aspecto más importante dentro de ese proceso.

En este contexto, y para dar respuesta al problema de investigación, se planteó el siguiente objetivo general: “proponer una metodología de planificación estratégica que incorpore la participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo urbano local”. Las acciones emprendidas por el gobierno promueven el mejoramiento local y, en ese sentido, deben tener como condición la participación ciudadana en la elaboración, implementación, seguimiento, control y toma de decisiones del PDUL. En consecuencia, la participación ciudadana ha sido vista como una “forma legítima de incidir en las decisiones de política pública en los países democráticos” (Carrasco 2019, 60). Por consiguiente, se debe reconocer a la participación ciudadana como elemento integrante del plan local, e incorporarla en la metodología para su elaboración, ya que “la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo” (VEN 1999, art. 62).

La participación ciudadana en la elaboración del PDUL es fundamental, porque son los ciudadanos quienes viven la cotidianidad, sufren carencias y poseen información de los problemas existentes en el lugar; dicha participación puede ser útil como “objeto de discusión al momento de considerar opciones para incidir en los ejercicios de planeación del desarrollo local, inclusive llegando a dar lugar a una participación activa” (Choachí-Jaramillo et al. 2020, 132), y, partiendo de una planificación urbana bien definida, se podrá dar respuesta a sus demandas, buscando una mejor calidad de vida.

## **Marco teórico**

### **La planificación estratégica**

El enfoque de la planificación estratégica busca enlazar los procesos de manera coordinada, con la finalidad de alcanzar el éxito organizacional; del mismo modo, muestra una visión integral de lo que se quiere lograr, a través

de la observación de los elementos que conforman el entorno, para transformarlos, si se puede, en oportunidades o fortalezas. Es así como Chiavenato y Sapiro (2011, 26) explican que la planificación estratégica abarca la totalidad de una organización, al presentar las siguientes características: “1. Horizonte de tiempo [...]; 2. Alcance: comprende la organización como un todo [...]; y, 3. Definición: está en manos de la alta gerencia de la organización [...] y corresponde al plan mayor”.

Asimismo, Corredor (2007, 109) afirma que la planificación estratégica “es un proceso mediante el cual se prevé lograr situaciones objetivas, determinando el poder y la potencialidad de oponentes que se mueven en escenarios cambiantes, con tiempos críticos y siempre bajo condiciones de incertidumbre”. La existencia de oponentes lleva a pensar que pueden existir dificultades para la consecución de algunos objetivos, estableciendo “un sistema de contrapesos entre los diferentes actores sociales, incluyendo al gobierno” (Córdoba-Bojórquez y Romo-Aguilar 2017, 37). No obstante, la planificación estratégica cuenta con mecanismos de negociación para lograr acuerdos y llevar a cabo la realización de sus actividades. Por su parte, Matus (1982, 127) considera que la planificación estratégica es “un proceso continuo y sistemático de análisis y discusión para seleccionar una ‘dirección’ que guíe el cambio situacional y producir acciones que le construyan viabilidad, venciendo la resistencia incierta y activa de oponentes”.

Ahora bien, para desarrollar la teoría de la planificación estratégica, es necesario cumplir con las siguientes etapas: 1. formulación de los objetivos: se describe el futuro que se desea alcanzar durante un tiempo establecido; 2. análisis de las fortalezas y limitaciones: evaluación de los recursos que internamente tiene la organización; 3. análisis del entorno: evaluación de los factores externos que la afectan; y, 4. formulación de las estrategias alternativas. Cabe destacar que “la implementación de cualquier acción estatal dependen tanto de su propio diseño formal (mecanismos, organismos y estrategias planteadas para alcanzar las metas y objetivos deseados) como del contexto social, político y cultural donde se implementan” (Hernández 2017, 69).

## Metodología para la planificación estratégica

### *Diagnóstico estratégico*

Es entendido como la evaluación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, a través de la aplicación de la matriz FODA. Para Serna (2006), la base de la planificación estratégica se enmarca en el diagnóstico estratégico, por medio del cual se conocerán los síntomas que presenta la organización en un momento específico. En consecuencia, el diagnóstico estratégico representa una herramienta imprescindible para realizar el estudio pormenorizado de una organización. Significa el conocimiento claro de su situación actual, tanto interna (debilidades/fortalezas), como externa (oportunidades/amenazas).

Para elaborar un diagnóstico estratégico, es necesario contar con la participación ciudadana, especialmente con los actores locales que conocen las situaciones presentes en su entorno, así se logran incluir “los puntos de vista de todos los actores que viven la situación problemática, independientemente del grado de poder que tengan [...], ya que implica la integración de distintas miradas y diversas percepciones para la construcción conjunta del diagnóstico” (Ojeda y Zúñiga 2020, 266).

Del mismo modo, Bifarello (2013, 19) menciona que el diagnóstico estratégico “ayuda a definir por qué es necesaria la estrategia, cuáles son los problemas que [se necesitan] superar y con qué recursos actuales o potenciales se cuenta”. Cuando se tiene esa información, ya se puede comenzar a planificar lo que se desea alcanzar durante un período definido.

### *Formulación de los objetivos*

Los objetivos se formulan generalmente para el largo plazo, y se entienden como aquellos que “otorgan direccionalidad al plan, formulan los ‘sueños’ que [se tienen] para la ciudad, región o territorio, y dan posibilidades amplias de motivación, movilización y comunicación al conjunto de la sociedad” (Bifarello 2013, 20). Al establecer los objetivos, se tienen claras las rutas que se deben tomar y “las posibles medidas a seguir” (Mesa y Restrepo 2020, 54).

Los objetivos, en la planificación estratégica, se entienden como aquellos “enunciados de los resultados esperados, o como los propósitos que se desean alcanzar dentro de un tiempo determinado, a través de la realización de determinadas acciones articuladas en proyectos o actividades” (Ander-Egg 2007, 101).

### *Seguimiento y control*

Este proceso permite conocer el alcance que han tenido los proyectos con respecto a los objetivos. Es un proceso constante que involucra la observación y evaluación de cada una de las etapas contenidas en los planes, teniendo en cuenta que es un sistema donde cada actividad influye en las demás y se realiza en cuatro etapas: 1. establecimiento de los objetivos; 2. evaluación del desempeño; 3. comparación del desempeño con el objetivo; y, 4. acción correctiva (Chiavenato y Sapiro 2011).

Durante el “establecimiento de los objetivos”, se conoce con claridad lo que se procura alcanzar, y se compara lo que se logró al final del proceso con lo planificado en su inicio, es decir, “precisar objetivos futuros y trazar un camino para alcanzarlos” (Gómez 2017, 1154). Con respecto a la *evaluación del desempeño*, se refiere a los resultados obtenidos bajo los estándares fijados en la organización; si existen fallas, se corrigen para mejorar el sistema.

La importancia del seguimiento y control se configura como “punto de partida para corregir, reorientar o redimensionar los objetivos perseguidos por el decisor y su organización. Es de primordial importancia, ya que permite conocer hasta qué grado las propuestas de acción están resolviendo los problemas importantes” (Carucci 2003, 77).

### *Planificación urbana estratégica*

Es una herramienta que reglamenta el uso de los espacios municipales; de esta manera, la planificación y el ordenamiento urbano-territorial “entendiendo a este como un instrumento para el desarrollo” (Guardamagna y Reyes 2019, 1004), buscan optimizar el uso de la propiedad municipal para evitar un crecimiento urbanístico desordenado, lo que dificulta la cobertura de los servicios públicos. Es así como “la ordenación urbanística comprende

un conjunto de acciones y regulaciones tendentes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados” (VEN 1987, art. 2).

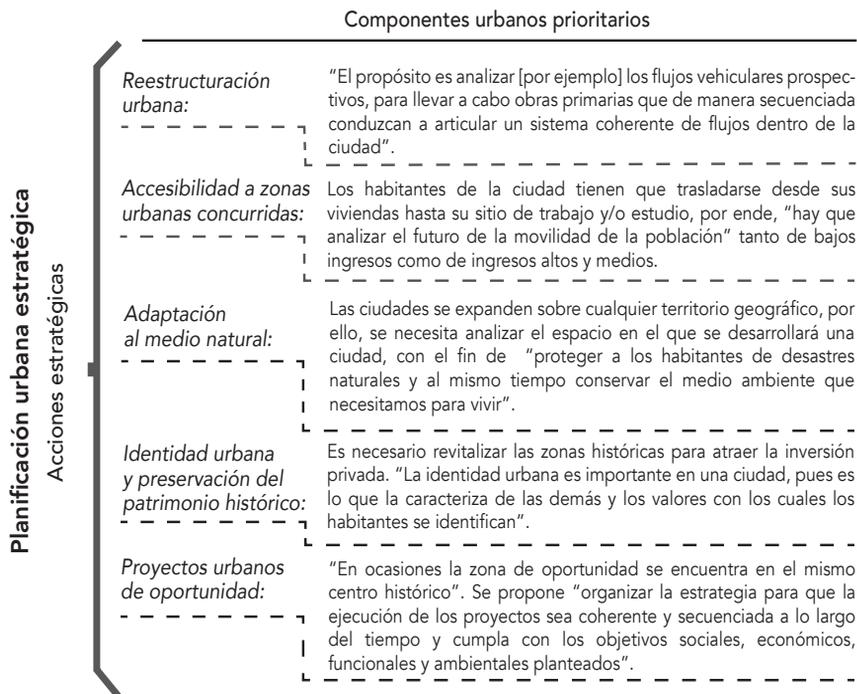
La planificación urbana estratégica permite tener, en el largo plazo, una mirada holística e intersectorial de toda la estructura urbana. En palabras de Fernández (1997, 56), la planificación urbana estratégica permite:

identificar las tendencias y anticipar oportunidades; formular los objetivos prioritarios y concentrar los limitados recursos en temas críticos; estimular el diálogo y el debate interno; generar un consenso y compromiso comunitario para la acción; fortalecer el tejido social y favorecer la movilización social; promover la coordinación entre administraciones incluyendo la iniciativa privada.

Efectivamente, para el ordenamiento territorial y urbano, se elaboran sus planes respectivos, así, según lo estipulado en la “Guía de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local”, el PDUL es un instrumento jurídico donde se detalla “a nivel urbano, las políticas de organización o directrices fundamentales dictadas por el Plan de Ordenación Urbanística. El PDUL organiza los elementos que conforman al Centro Urbano en sectores funcionales o ámbitos urbanos a fin de satisfacer, cualitativa y cuantitativamente, las necesidades de la comunidad” (VEN 2004, 7).

Se entiende que el gobierno local tiene la responsabilidad de velar por la ciudad, debe procurar que su crecimiento sea planificado. Según Sánchez (2004), los gobiernos locales tienen la obligación de velar por un crecimiento ordenado y resguardar el patrimonio histórico. Asimismo, con la aplicación del proceso de la planificación urbana estratégica, se impulsa el desarrollo municipal, y se brinda a sus habitantes oportunidades para alcanzar metas individuales y colectivas, lo que redundará en una mejor calidad de vida y en el logro “de un futuro mejor” (Vélez, Paz y Hernández 2019, 26). En la figura 1, se presenta la relación existente entre la planificación urbana estratégica y las acciones estratégicas que deben emprenderse en las zonas de atención prioritarias.

Figura 1  
Planificación urbana estratégica, acciones y componentes



Fuente: adaptado de Bazant (2011, 23-25).

Para la elaboración del PDUL en Venezuela, se utiliza la *Guía de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local MINDUR* (VEN 2004), donde se describen las variables que deben estar contenidas en el documento: los antecedentes, el aspecto físico-geográfico, el análisis de riesgo, el aspecto demográfico-socioeconómico, vialidad y transporte, los servicios de infraestructura, la estructura urbana y el patrimonio, que, si bien son imprescindibles, se evidencia la ausencia de la participación ciudadana en la elaboración del plan, se hace mención solo en su gestión.

## Metodología de la planificación urbana estratégica

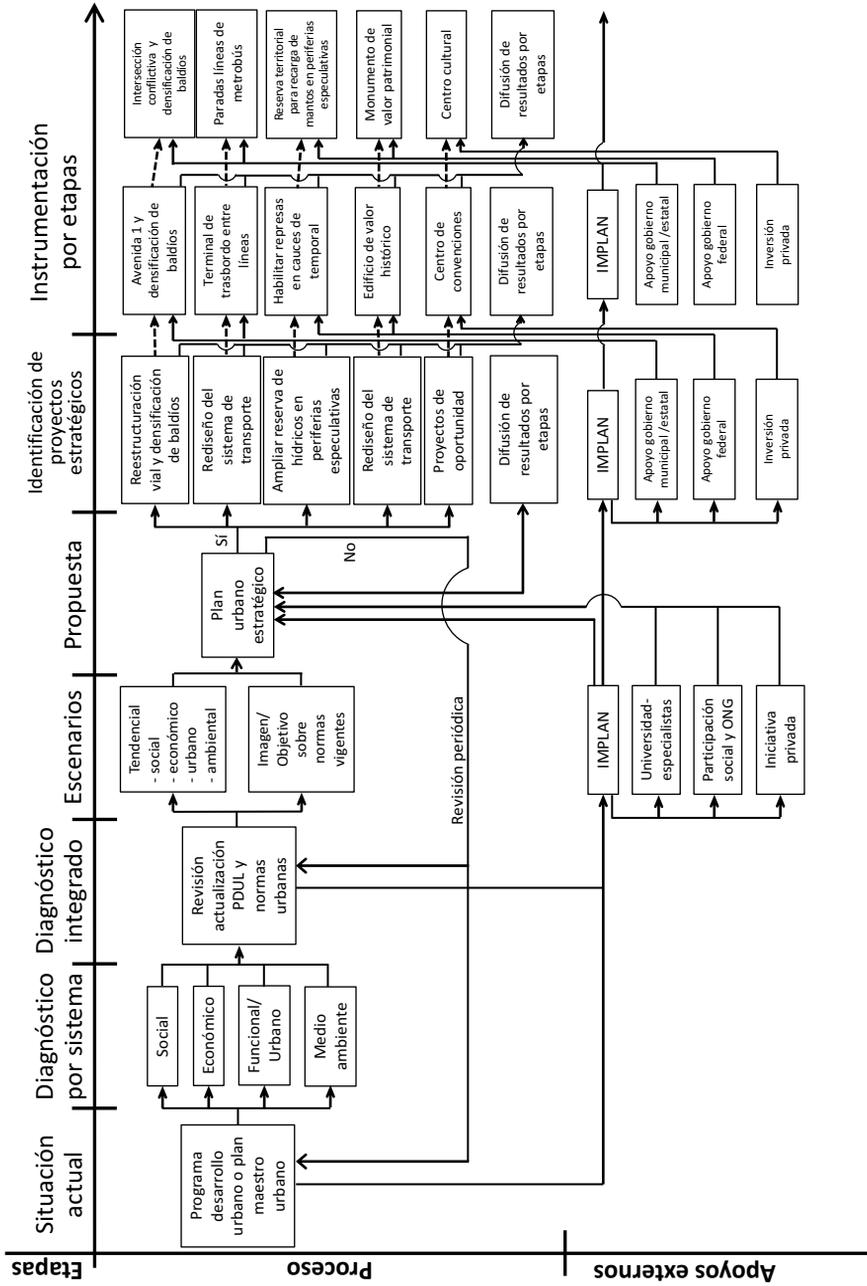
Esta metodología se basa en las premisas de enfoque sistémico, técnicas de prospectiva y desarrollo de una participación operativa. Aquí se enfatiza que el esfuerzo de planificación requiere involucrar a los agentes clave de la comunidad, al asegurar que su participación tenga lugar en el momento adecuado (Bazant 2011). A partir de ello, se propone el cumplimiento de seis etapas: 1. antecedentes de la situación actual; 2. diagnóstico/evaluación; 3. formulación de escenarios; 4. plan urbano estratégico; 5. formulación de estrategias de instrumentación; y, 6. difusión de resultados (Bazant 2011).

Se comienza con la descripción de los antecedentes que afectan a la localidad, para realizar el diagnóstico estratégico. Posteriormente, se formulan los escenarios, entendidos como “el conjunto de condiciones y supuestos en que el plan se sitúa [así] surge la necesidad de formular diversos planes para hacer frente a las distintas contingencias previstas” (Matus 1987, 310-311). Luego, se desarrollan los proyectos que darán respuesta a las demandas sociales. Finalmente, se realiza la divulgación de los resultados. La figura 2 muestra el flujograma de la metodología para elaborar un plan urbano estratégico.

### *Participación ciudadana*

A partir de la promulgación de la Constitución nacional (1999) se le dio mayor importancia al tema de la participación ciudadana en los asuntos públicos, con la finalidad de “una profundización de la democracia a través de la adopción de nuevos métodos de participación ciudadana” (Goldfrank y González 2020, 1), conformando un sistema detallado en la Ley Orgánica del Poder Popular de 2010 de Venezuela. En lo relativo a esta ley, se busca la consolidación de los medios de participación para que “los ciudadanos [...] ejerzan el pleno derecho [...] a la democracia participativa, protagónica y corresponsable” (VEN 2010, art. 1). También se menciona que el poder popular tiene dentro de sus fines: “fortalecer la cultura de la participación en los asuntos públicos para garantizar el ejercicio de la soberanía popular” (VEN 2010, art. 7, núm. 3). Asimismo, se destaca la importancia de la participación ciudadana y la contribución del pueblo en los asuntos locales, los principios de la participación y los medios disponibles para participar (VEN 2010, art. 251).

Figura 2  
Metodología para elaborar un plan urbano estratégico



(1) Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN).

Fuente: Bazant (2011, 30).

Se observa que los ciudadanos están facultados para intervenir en las políticas públicas, en la elaboración de planes y en la toma de decisiones, y así “construir espacios en los que la ciudadanía participe de forma verdaderamente activa y democrática del quehacer público” (León y Figueroa 2020, 31). Por ello, el art. 256 de la mencionada ley afirma que “los ciudadanos tienen derecho [...] a participar en la formación de los planes y proyectos para su dotación, ejecución, gestión y evaluación” (VEN 2010).

Sin embargo, para que la participación ciudadana obtenga resultados favorables, esta debe ser genuina, democrática, libre, donde los ciudadanos tengan la libertad de proponer los proyectos que consideren necesarios, sin imposiciones de ningún tipo. Tal como lo manifiesta Fiallo (1996, 92), “una participación de seres humanos que sea de forma consciente, libre, responsable, orgánica, eficiente y, por derecho propio”.

Dicha participación se justifica en el desarrollo del municipio, debido a que dentro de los mecanismos de participación ciudadana destaca “las vías de participación en los asuntos de urbanismo” (Brewer-Carias 1979, 225). Por ello, para iniciar el proceso de la participación ciudadana en la planificación urbana, se precisa identificar a los actores que formarán parte del proceso. De esta manera, se le está dando importancia de empoderar a las comunidades locales para aprovechar las intervenciones urbanas (Quadrado 2018, 700).

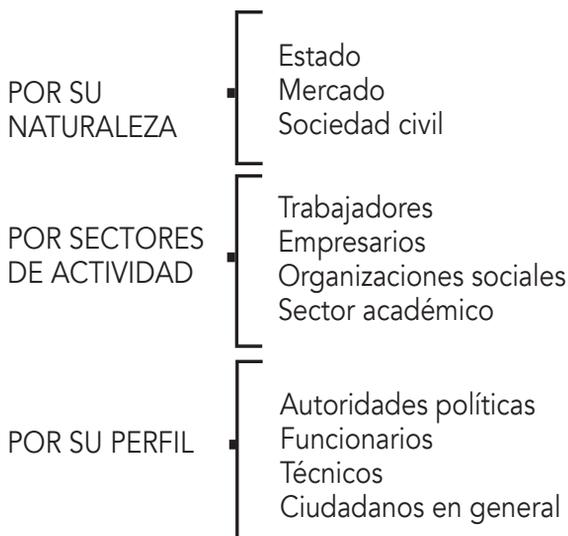
Ahora bien, la incorporación de actores se realiza de forma secuencial, incluyendo a los adecuados en cada etapa, con el fin de aprovechar la información que puedan ofrecer. Así pues, es necesario clasificarlos, tomando en consideración la categorización que propone Bifarello (2013) en la figura 3.

Aquí se muestra la existencia de actores que poseen distinta información que será necesaria en cada una de las etapas de la planificación. La idea de involucrarlos paulatinamente surge por la necesidad de incluir los factores claves que acontecen en la comunidad, pues son ellos quienes tienen la información y van a participar en la elaboración del PDUL. Poggiere (2011, 25) menciona que no se debe trabajar con todos los actores en un mismo momento “sino con aquellos que puedan encuadrarse en el escenario de planificación propuesto, en el tipo de solución que se desprende del modo de abordar el problema y en la metodología de trabajo”. Por tal motivo, la selección de los actores es primordial.

Al lograr la participación legítima de los ciudadanos en los asuntos locales, se está fortaleciendo el sistema democrático, lo que impulsa el desarrollo

integral y sostenido de la localidad. Para Sánchez (2004, 43-44), es mediante esta participación que se logra generar un clima “de solidaridad, de responsabilidad, de trabajo y de conciencia ciudadana [...]”. Solo mediante un proceso de participación activo, consciente, libre, responsable y eficaz puede lograrse que los organismos públicos respondan a las necesidades de la población”.

Figura 3  
**Clasificación de actores**



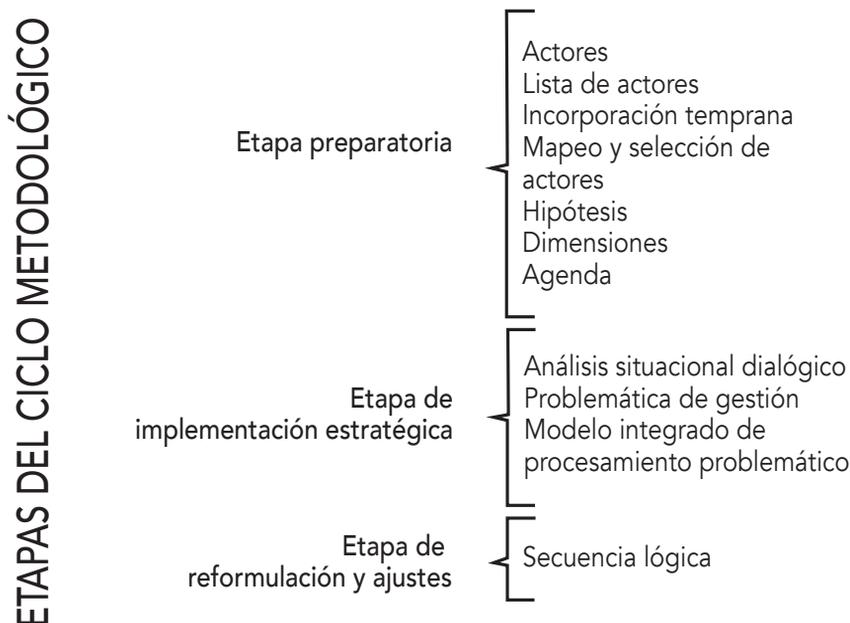
Fuente: Bifarello (2013, 23).

## **Metodología de la planificación participativa**

Para efectos de la presente investigación, se consideró pertinente utilizar el trabajo de Poggiere (2011), en el que se describe una metodología de planificación con la inclusión de la participación ciudadana, denominada “Planificación participativa para escenarios formalizados de planificación-gestión”. Dicho autor plantea las siguientes etapas: preparatoria, de implementación estratégica y de reformulación y ajustes, tal como lo muestra la figura 4.

Figura 4

**Esquema de la “Planificación participativa para escenarios formalizados de planificación-gestión”**

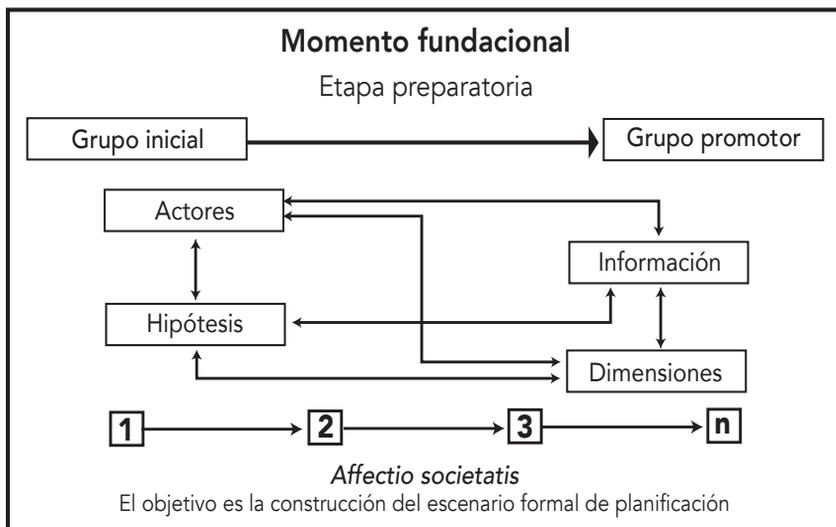


Fuente: Poggiese (2011, 19).

La aplicación de este modelo ha sido utilizada para elaborar planes de desarrollo regional y local, pues facilita “la coordinación entre los diferentes actores, programas y proyectos que entran y salen constantemente de cualquier proceso de planificación” (Poggiese 2011, 19). Así, se pueden establecer acciones de participación en las cuales los ciudadanos pueden proyectar y planificar el futuro que desean alcanzar en sus ciudades.

Durante la etapa preparatoria se experimenta la relación de los actores, incluyendo los problemas socio-urbanos que se tratarán de resolver. En esta etapa, se pretende conformar la interrelación de diversos actores para que inicien el proceso de planificación, contando con actores políticos, gubernamentales, ciudadanos organizados, técnicos, entre otros. El *grupo inicial*

Figura 5  
Componentes de la secuencia lógica de la etapa preparatoria



Fuente: Poggiese (2011, 23).

o grupo promotor, será el resultado de esta etapa, bajo la orientación de los coordinadores metodológicos. La figura 5 presenta su secuencia lógica.

Con la *información* obtenida se organizó el documento base que contiene los insumos necesarios para la siguiente etapa. La información contenida en dicho documento, se obtiene por medio de la participación de los actores. Durante esta etapa se identifican y se clasifican a los actores que formarán parte del proceso planificador. Para clasificarlos, se utiliza una lista de actores en la que se evalúa la relevancia y/o pertinencia de ellos con respecto a los proyectos que se esperan elaborar.

Un punto importante dentro de esta metodología, se refiere a la *incorporación temprana* de los actores, para comprobar la necesidad de involucrar a los necesarios desde el inicio del proceso, lo que permite contar con información clave y se puede ejercer una influencia sobre los demás actores. Posteriormente, se realiza el mapeo y la selección de actores con la finalidad de: “conocer cuál es la proximidad de cada actor con la idea del proyecto y su metodología

y, en segundo lugar, explorar el rol que cada actor podrá cubrir en el ciclo en su conjunto y en talleres de planificación en particular” (Poggiese 2011, 25).

Una de las primeras actividades que realiza el grupo inicial, es el desarrollo de las hipótesis del problema. Ahora bien, para afrontar la problemática, se utilizarán las dimensiones temáticas que se desprenden de las hipótesis iniciales, es decir, los problemas se abordarán mediante el conjunto de temas que los integran (Poggiese 2011). Para culminar la etapa preparatoria, se procede a elaborar una agenda donde se establecen las actividades que serán ejecutadas en la próxima etapa.

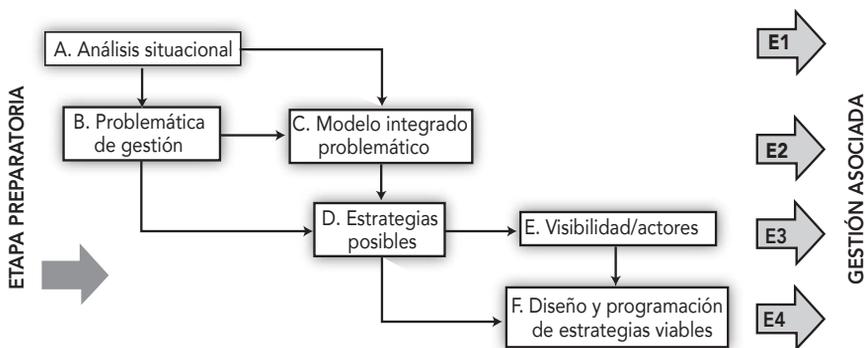
Para la etapa de implementación estratégica, se parte del diagnóstico realizado en la etapa preparatoria y se organizan los siguientes grupos:

1. Grupo de participantes plenos: participaran a tiempo completo.
2. Coordinadores metodológicos: personal especializado.
3. Panelistas: encargados de abordar los temas generados de las hipótesis y mantener informados a los participantes.
4. Informantes calificados: seleccionados para resolver problemas particulares que ameriten la presencia de especialistas.

La figura 6, muestra la secuencia lógica de la etapa:

Figura 6

**Secuencia lógica de la etapa de implementación estratégica**



Fuente: Poggiese (2011, 31).

Para el desarrollo del análisis situacional dialógico, se toma la información del documento base de la primera etapa. Durante el diagnóstico se explora la problemática mediante un análisis FODA, y se incorpora nuevos actores. En cuanto a la problemática de gestión, parte de los problemas señalados en el diagnóstico, los cuales son identificados para luego plantear los objetivos que se pretenden alcanzar. Para lograr el cumplimiento de las actividades, se dividen los grupos “en función de los ejes problemáticos principales” (Poggiuese 2011, 32) y cada grupo trabajará en la formulación, redefinición y contenido de cada problemática.

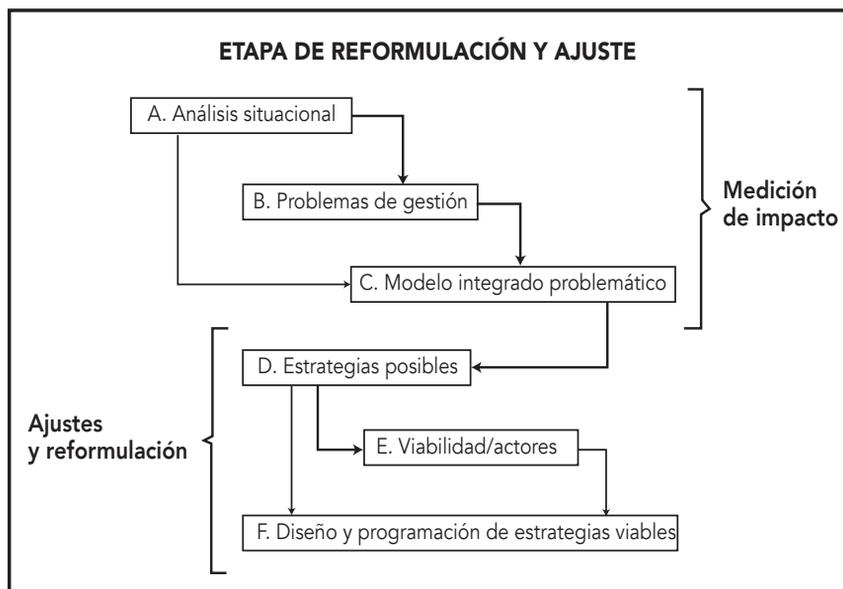
El proceso de análisis finaliza con el modelo integrado de procesamiento problemático, donde se elabora un “mapa que registra todos los procesos, críticos y positivos, que han sido identificados previamente por los participantes en torno a un proyecto” (Poggiuese 2011, 33). Consecutivamente, se desarrollan las estrategias posibles, a través de “la identificación de los procesos críticos, puntos de ataque y procesos positivos para sustentar la evaluación de alternativas y la formulación de acciones estratégicas” (Poggiuese 2011, 39). Al ser localizados los puntos críticos, se pueden establecer los modos de afrontar las situaciones que originan los problemas y plantear las estrategias que posibilitan su resolución. Nuevamente, los actores son evaluados para así conocer sus capacidades, a través de “una nueva y más completa clasificación de actores pertinentes” (Poggiuese 2011, 44).

Finalmente, se realiza el diseño y programación de estrategias viables cuyo objetivo es “formular ordenada e integralmente el conjunto de acciones y actividades que configuran la realización de las estrategias ya evaluadas como viables” (Poggiuese 2011, 46). Es esta fase, se consideran las situaciones iniciales, los recursos disponibles y se plantean estrategias para lograr el futuro deseado.

En la etapa de reformulación y ajuste, se configura un nuevo escenario para evaluar, reformular o ajustar algunos aspectos de las propuestas iniciales (Poggiuese 2011). La figura 7 señala la secuencia de esta etapa.

Ya explicadas las tres etapas aplicadas en la metodología de la “Planificación participativa para escenarios formalizados de planificación-gestión”, y la metodología para la “planificación urbana estratégica”, se cuenta con la información necesaria para proponer un modelo inclusivo en el que la participación ciudadana tome parte activa en la elaboración del PDUL.

Figura 7  
**Secuencia lógica de la etapa de reformulación y ajuste**



Fuente: Poggiese (2011, 49).

## Metodología

Se parte de un estudio cualitativo en el que se usa el enfoque de la planificación estratégica. El tipo de investigación se fundamentó en un estudio documental. Finalmente, se trató de un proyecto factible, motivado porque la investigación estuvo relacionada “con una propuesta de tipo factible, donde se propone alguna opción ideal, sistema o modelo, que implica cambios en una realidad dada” (Balestrini 2006, 191).

Asimismo, se implementó un diseño no experimental ya que se observaron los “fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos” (Hernández, Fernández y Baptista 2016, 149). Seguidamente, la investigación *fue transeccional o transversal*, en la que se recolectaron los

“datos en un solo momento, en un tiempo único. Su propósito [fue] describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado” (Hernández, Fernández y Baptista 2016, 151).

## Técnicas para la formulación del modelo propuesto

Luego del análisis de la información documental, se procedió al análisis de los procedimientos, tanto para la elaboración del PDUL, como para el proceso de la participación ciudadana, con la finalidad de establecer su vinculación. Así surgió la metodología propuesta, visualizada por medio de un flujograma donde se muestra la vinculación de cada una de las etapas.

Tabla 1

### Símbolos de las normas ANSI para elaborar diagramas de flujo

	<b>Inicio o término.</b> Indica el principio o el fin del flujo. Puede ser acción o lugar; además, se usa para indicar una oportunidad administrativa o persona que recibe o proporciona información.
	<b>Actividad.</b> Describe las funciones que desempeñan las personas involucradas en el procedimiento.
	<b>Documento.</b> Representa cualquier documento que entre, se utilice, se genere o salga del procedimiento.
	<b>Decisión o alternativa.</b> Indica un punto dentro del flujo en donde se debe tomar una decisión entre dos o más opciones.
	<b>Archivo.</b> Indica que se guarde un documento en forma temporal o permanente.
	<b>Conector de página.</b> Representa una conexión o enlace con otra hoja, en la que continúa el diagrama de flujo.
	<b>Conector.</b> Representa una conexión o enlace de una parte del diagrama de flujo con otra parte del mismo.

Fuente: Franklin (2004, 67).

En el caso específico del flujograma propuesto, se utilizó la simbología señalada por Franklin (2011). Dicha herramienta posibilitó la explicación escrita y presentación gráfica del modelo planteado, logrando la vinculación de las dos variables estudiadas. Así, se presenta la tabla 1, relacionada con

los símbolos que establecen las normas ANSI (American National Standard Institute), adaptados para presentar la información en los flujogramas. Para este caso, la simbología de las normas ANSI se adapta a los requerimientos de la investigación, ya que se presenta el inicio, las actividades desarrolladas, el documento o la ordenanza contentiva del plan, las decisiones tomadas y los conectores de las actividades.

Posteriormente, se desarrolló el trazo del mapa de procesos, donde se presentó de forma escrita la secuencia lógica del proceso metodológico planteado, utilizando el formato de la diagramación matricial que se presenta en la tabla 2.

Para finalizar el proceso, se diseñó el flujograma metodológico para elaborar un plan urbano estratégico con la incorporación de la variable *participación ciudadana*.

### **Propuesta metodológica para elaborar el PDUL, con la inclusión de la participación ciudadana**

En este punto, se procedió a elaborar una metodología que vincula las dos variables, utilizando las propuestas de Bazant (2011), en lo referente a la planificación urbana estratégica, y de Poggiese (2011), en lo referente a la planificación participativa. La tabla 2 refleja el trazo de mapa de procesos correspondiente a cada una de las acciones desarrolladas, de forma sistemática y secuencial, durante el proceso de la planificación urbana estratégica, con la incorporación de la participación ciudadana. Se explica cada una de las actividades y durante qué etapas se debe incorporar la participación ciudadana en el proceso de la planificación urbana, con la finalidad de buscar un solo proceso con ambas variables en la elaboración del PDUL.

El proceso se dividió en siete fases: 1. situación actual; 2. diagnóstico por sistemas; 3. diagnóstico integrado; 4. escenarios; 5. propuesta; 6. identificación de proyectos estratégicos; y, 7. instrumentación por etapas. Durante cada etapa se irán seleccionando los actores sociales específicos para cada momento. De esta manera, los ciudadanos se estarían involucrando desde el inicio, hasta alcanzar la última etapa de los ajustes y reformulaciones del plan.

Tabla 2

**Diagramación matricial para el proceso de planificación urbana participativa**

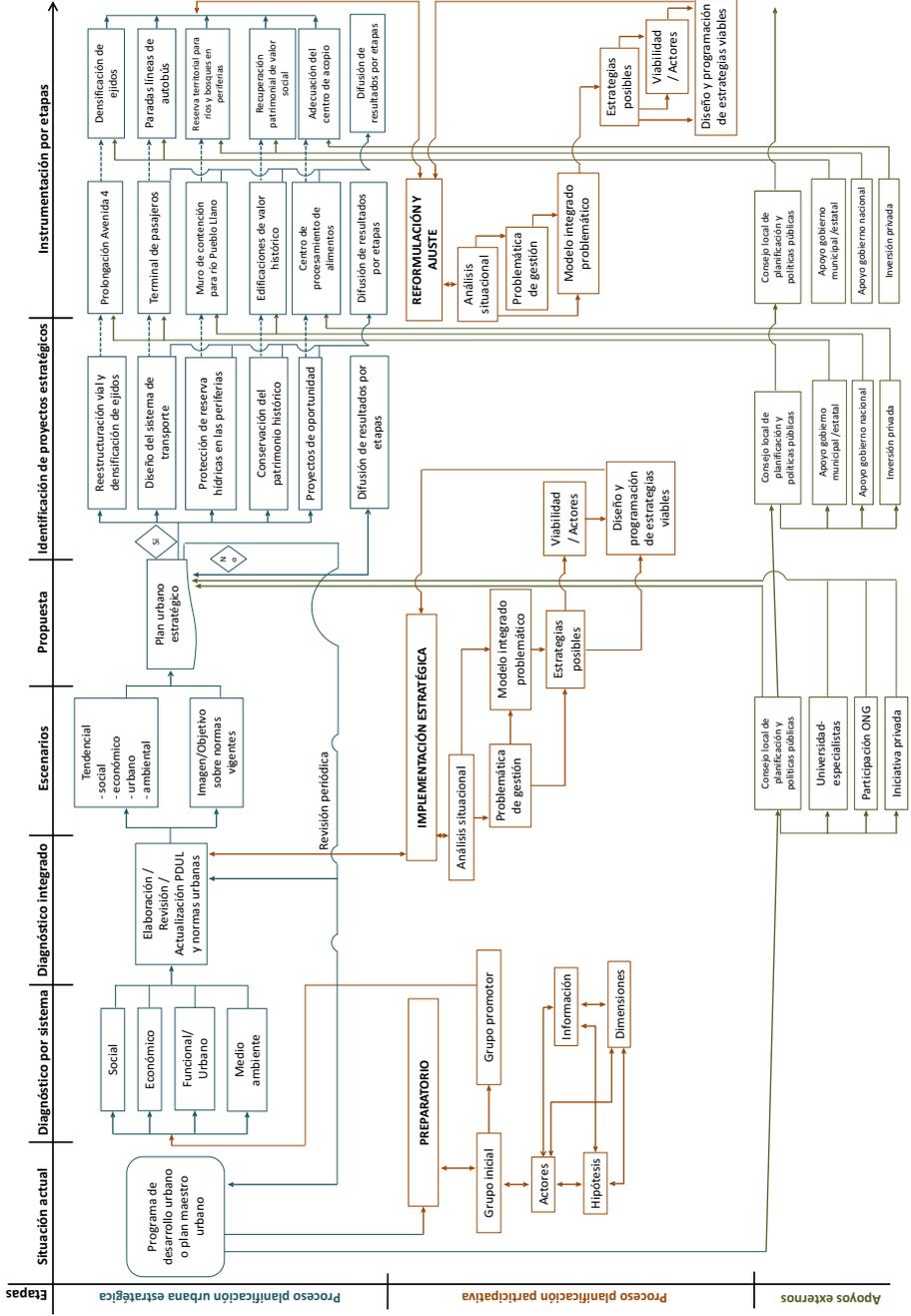
Número	Actividades	Fases					
		Situación actual	Diagnóstico por sistema	Diagnóstico integrado	Escenarios	Propuesta	Identificación proyectos estratégicos
1	Inicio del PDUL						
2	Integración de la etapa preparatoria						
3	Creación del grupo inicial						
4	Identificación de los actores claves						
5	Clasificación de la información						
6	Propuesta de las hipótesis						
7	Creación de dimensiones temáticas obtenidas de las hipótesis planteadas						
8	Creación del grupo promotor						
9	Elaboración del diagnóstico social						
10	Elaboración del diagnóstico económico						
11	Elaboración del diagnóstico funcional/urbano						
12	Elaboración del diagnóstico del medioambiente						
13	Integración de la implementación estratégica						
14	Realización del análisis situacional dialógico						
15	Identificación de problemas						
16	Diseño del mapa de procesos para establecer causas y vincular problemas						
17	Formulación de acciones estratégicas iniciales						
18	Nueva clasificación de actores pertinentes						
19	Formulación del conjunto de estrategias evaluadas como viables						
20	Elaboración/visión/actualización PDUL y normas urbanas						

Número	Actividades	Fases					
		Situación actual	Diagnóstico por sistema	Diagnóstico integrado	Escenarios	Propuesta	Identificación proyectos estratégicos
21	Formulación del escenario social						
22	Incorporación de universidades, ONG e iniciativa privada						
23	Formulación del escenario económico						
24	Formulación del escenario funcional						
25	Formulación del escenario ambiental						
26	Formulación de la imagen objetivo						
27	Proponer el plan urbano estratégico						
28	Si es viable, se continúa con la identificación de proyectos estratégicos						
29	Si no es viable, se inicia el proceso para su revisión						
30	Identificación de proyectos estratégicos						
31	Elaboración de proyectos estratégicos						
32	Integración de la etapa de reformulación y ajustes						
33	Medición del impacto de las estrategias y de las acciones implementadas						
34	Ajustes y reformulaciones necesarias						

Fuente: Bazant (2011, 49).

Posteriormente, se realizó el flujograma metodológico para elaborar un plan urbano estratégico con la participación ciudadana, que se muestra en la figura 8. Es así como surge el modelo propuesto, en el que se incorpora la variable de la participación ciudadana desde el momento inicial del proceso de elaboración del PDUL, hasta el momento de la evaluación de las actividades ejecutadas.

Figura 8  
Flujograma para elaborar un plan urbano estratégico con la participación ciudadana



Fuente: adaptado de Bazant (2011), Poggiese (2004) y Franklin (2004).

## Conclusiones

Con la propuesta de incorporar la variable de la participación ciudadana en la elaboración del PDUL, se pueden obtener planes locales adaptados a la realidad que se vive en las comunidades y, de esta forma, responder con eficiencia y efectividad a las demandas sociales. En la actualidad, los PDUL en Venezuela no vinculan al ciudadano desde el inicio del proceso, por ello, la metodología que se presenta se configura como una herramienta elemental para tomar en cuenta a los ciudadanos y contar con información primaria en las primeras etapas del proceso de planificación, aprovechando una mayor apropiación de las dinámicas participativas por parte de la población (Fukushima 2019, 132).

Se ha logrado dar respuesta a los objetivos de investigación, ya que, en primer lugar, se pudieron explicar los elementos que componen la teoría de la planificación urbana estratégica, y se relacionaron con la praxis. En segundo lugar, se pudo desarrollar la teoría de la participación ciudadana y enfatizar la importancia que tienen los ciudadanos en la elaboración del PDUL. Finalmente, y para dar respuesta al objetivo general, se pudo desarrollar la propuesta metodológica de la incorporación de la participación ciudadana en la elaboración del PDUL.

Se ha podido comprobar que la experiencia de la participación ciudadana en la planificación local ha dado buenos resultados. Tal es el caso del Área Metropolitana de Rosario (Argentina) donde, a través del proceso participativo, se logró un impacto positivo tanto en el “proceso de construcción colectiva: [donde] se involucraron [...] las opiniones de los habitantes, [...] en la identificación y definición de estrategias de solución a los problemas cotidianos y de futuro, [...] en tanto producto ya que las propuestas técnicas fueron validadas, cuestionadas y reformuladas por los participantes” (Carnovale y Beretta 2019, 164). Del mismo modo, para la planificación local en Bogotá, la participación ciudadana es considerada como “el insumo más importante para planeación del desarrollo en las localidades” (Duque-Cante 2019, 8).

Esta propuesta metodológica representa una oportunidad para que los gobiernos locales incorporen, de forma ordenada y sistemática, a los ciudadanos en sus procesos de planificación urbana, debido a que en la actualidad se pudo comprobar que el ciudadano no está vinculado en la elaboración del

PDUL. En este sentido, la incorporación de la ciudadanía en este proceso, puede generar una ganancia política para el mandatario de turno y un mayor reconocimiento y apropiación de los ciudadanos para hacer cumplir las metas establecidas en los planes, ya que ellos van a tener conocimiento del contenido del documento, y mejorar así, “la vinculación de los gobiernos con la sociedad” (Díaz 2017, 359). Por ello, se espera que la propuesta presentada signifique un aporte científico-metodológico para optimizar la gestión de los gobiernos locales en Venezuela.

## Referencias

- Ander-Egg, Ezequiel. 2007. *Introducción a la planificación estratégica*. Buenos Aires: Lumen.
- Balestrini, Miriam. 2006. *Cómo se elabora el proyecto de investigación*. Caracas: Consultores Asociados.
- Bazant, Jan. 2011. *Planeación urbana estratégica*. Ciudad de México: Editorial Trillas.
- Bifarello, Mónica. 2013. *Herramientas para el diseño de políticas públicas locales: planificación estratégica local*. Barcelona: Tirant lo Blanch-AERYC.
- Brewer-Carias, Allan. 1979. *Política, Estado y administración pública*. Caracas: Editorial Ateneo de Caracas / Editorial Jurídica Venezolana.
- Carnovale, Natalia, y Diego Beretta. 2019. “Participación ciudadana a nivel subnacional. La construcción de planes urbanos locales en el Área Metropolitana de Rosario”. *Temas y Debates* 23 (38): 151-167. 10.35305/tyd.v0i38.444.
- Carrasco Soto, Sebastián. 2019. “Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del municipio de Santiago”. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales RIEM* 19 (X): 59-88. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902019000100059>.
- Carucci, Flavio. 2003. *Planificación estratégica por problemas: un enfoque participativo*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Castillo Cubillos, Mónica. 2017. “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas”. *Revista CS* 23: 157-180. <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i23.2281>.
- Chiavenato, Idalberto, y Arao Sapiro. 2011. *Planeación estratégica. Fundamentos y aplicaciones*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Choachí-Jaramillo, Andrés, Mariana Gutiérrez-Uribe, Sebastián Galvis y Fray Atehortúa. 2020. “Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local”. *El Ágora USB* 20 (1): 130-141. 10.21500/16578031.4644.

- Córdova-Bojórquez, Gustavo, y María de Lourdes Romo-Aguilar. 2017. "Participación ciudadana y ordenamiento ecológico local: el caso del municipio de Nogales, Sonora". *Revista Sociedad y Ambiente* 5 (14): 31-52. <https://bit.ly/3oMXXI4>.
- Corredor, Julio. 2007. *La planificación estratégica. Bases teóricas para su aplicación*. Caracas: Vadel Hermanos Editores.
- Díaz, Ana. 2017. "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas". *Gestión y Política Pública* XXVI (2): 341-379. <https://n9.cl/motq8>.
- Duque-Cante, Naudí. 2019. "Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá". *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 11: 1-11. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180193>.
- Fernández, José. 1997. *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid: Gustavo Gili.
- Fiallo, Amalio. 1996. *Hacia una democracia participativa*. Caracas: PH-Editorial.
- Franklin, Enrique. 2004. *Organización de empresas*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Fuentes, Rafael, y Juan Serrano. 2018. "El concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y participación ciudadana". *Revista Gestión y Política Pública* XXVIII (2): 441-472. <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v28i2.626>.
- Fukushima, Kátia. 2019. "Os impasses à democracia participativa nos governos de esquerda: os casos do Brasil, do Chile e da Venezuela". *Colombia Internacional* 98: 105-135. <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.04>.
- Goldfrank, Benjamín, y María González. 2020. "Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y ocasos de dos modelos". *Cuaderno CRH* 33: 1-15. <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33251>.
- Gómez, Carla. 2017. "Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana. Un análisis del marco jurídico". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XLIX (150): 1149-1177. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2017.150.11836>.
- Guardamagna, Melina, y Malena Reyes. 2019. "El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio". *Economía, Sociedad y Territorio* XVIII (59): 1003-1033. <http://dx.doi.org/10.22136/est20191284>.
- Hernández, José. 2017. "Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: audiencias de rendición de cuentas y consejos territoriales de planeación". *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 17 (32): 67-80. <http://dx.doi.org/10.22518/16578953.818>.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. 2016. *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- León, Javier, y Esau Figueroa. 2020. "Deliberación democrática y gobernanza en la participación ciudadana local. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (COSOC), Biobío, Chile". *Desafíos* 32 (2): 1-38. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7219>.
- Maturana Romesín, Humberto, y Francisco Varela. 1984. *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano*. Santiago: Lumen. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/119932>.

- Matus, Carlos. 1982. *Enfoque de planificación estratégica*. Caracas: CENDES-UCV.
- . 1987. *Política, planificación y gobierno*. Washington D. C.: OPS.
- Mesa, María, y Liliانا Restrepo. 2020. “El cambio social como resultado de innovación social mediante metodologías participativas: una revisión bibliométrica”. *El Ágora USB* 20 (1): 50-65. 10.21500/16578031.3864.
- Muñoz, Meridalba. 2000. *Manuel Mujica Millán. Aproximación a su idea de ciudad. Proyecto de la urbanización “El Rosario” en Mérida*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- Ojeda, Patricia, y Carmen Zúñiga. 2020. “El diagnóstico participativo para la elaboración del plan de formación ciudadana”. *Sophia Austral* 26: 259-285. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-56052020000200259>.
- Poggiase, Héctor. 2011. *Planificación participativa y gestión asociada (PPGA)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Quadrado, Andréa. 2018. “Contemporary Urban Planning: The Importance and Consequences of Citizen Participation in the Processes and Decisions About Urban Space”. *Interações* 19 (4): 699-712. <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v19i4.1805>.
- Sánchez, Jorge. 2004. *Participación, descentralización y Constitución del 99*. Maracaibo: Universidad Cecilio Acosta.
- Serna, Humberto. 2006. *Gerencia estratégica: planeación y gestión-teoría y metodología*. Bogotá: 3R Editores.
- Vélez, Hugo, Luis Paz, y Eduardo Hernández. 2019. “Gobernabilidad, participación y desarrollo local. El caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador”. *Conrado* 15 (70): 25-30. <https://n9.cl/qujb9>.
- VEN. 1987. *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*. Gaceta Oficial No. 33.868, 16 de diciembre. <https://n9.cl/kaavg>.
- . 1999. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial No. 36.860, 30 de diciembre.
- . 2004. *Guía de Elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local MINDUR*. Gaceta Oficial No. 37.888, 1 de marzo.
- . 2010. *Ley Orgánica del Poder Popular*. Gaceta Oficial No. 6.011, 21 de diciembre.

## El polo de desarrollo productivo de Tulcán

*Productive Development Pole for Tulcan*

*Polo de desenvolvimento produtivo de Tulcán*

**Jorge Patricio Silva Delgado**

*Escuela Politécnica Estatal del Carchi, Tulcán, Ecuador*

*patricio.silva.ec@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0002-7426-7571>*

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.7>

Recibido: 4 de octubre de 2021 • Revisado: 12 de diciembre de 2021

Aceptado: 4 de enero de 2022 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

El presente estudio analiza la planificación del territorio en el cantón Tulcán, así como su proceso de desarrollo armónico en los aspectos geofísicos, sociales, económicos, ecológicos y políticos institucionales. La combinación de estos elementos y variables son analizados y parametrizados para evaluar cualitativamente su correlación e incidencias respectivas; una vez que se identifican las formas relacionales, se determina la problemática, las fortalezas y oportunidades que tiene el territorio y se determina una estrategia de acción que fomente el desarrollo sostenible. Para alcanzar este objetivo se utilizó un método mixto, cuantitativo y cualitativo, tomando en cuenta categorías económicas, sociales y productivas. Se identificó las ventajas comparativas, la movilidad de factores económicos y los mecanismos e instrumentos para desarrollar ventajas competitivas que promuevan la generación de la renta local. Con este análisis, se propone al polo de desarrollo como instrumento alternativo que permite al cantón Tulcán superar el estancamiento económico y social.

**Palabras clave:** economía social, desarrollo económico, desarrollo territorial, ventajas comparativas, ventajas competitivas.

**JEL:** R12 Distribución espacial y dimensional de la actividad económica regional; comercio interregional.

## Abstract

This study has analyzed the territorial planning for canton Tulcan, as well as its process of harmonic development at the geophysical, social, economic, ecological and institutional-political levels. The combination of these elements and variables are then analyzed and parameterized in order to qualitatively evaluate their corresponding correlations and incidences. Afterwards, particular problems are found, as well as any strengths and opportunities in the territory with an action strategy that promotes sustainable development. In order to achieve this, a mixed method was used including both quantitative and qualitative elements, and considering categories with economic factors and mechanisms and instruments to develop competitive advantages that promote local earnings. With this analysis, the Development Pole is proposed as an alternative instrument that allows canton Tulcan to overcome its standstill at the economic and social levels.

**Keywords:** social economy, economic development, territory development, comparative advantages, competitive advantages.

**JEL:** R12 Spatial and dimensional distribution of regional economic activities; inter-regional commerce.

## Resumo

O presente estudo faz uma análise da planificação territorial no cantão de Tulcán, juntamente com o seu processo de desenvolvimento harmónico nos aspectos geofísicos, sociais, económicos, ecológicos e político-institucionais. A combinação de esses elementos e va-

riáveis são analisados e parametrizados para avaliar qualitativamente a sua correlação e incidências respectivas e, uma vez identificadas as formas relacionais, identifica-se a problemática, as competências e oportunidades do território e uma estratégia de ação que fomente o desarrollo sustentável. Para esse objetivo, foi utilizado um método combinado, quantitativo e qualitativo, considerando também categorías económicas, sociales e productivas. Identificaram as vantagens comparativas, a movilidad dos factores económicos e os mecanismos e instrumentos para criar ventajas competitivas que fortaleçam a produção das rendas locais. Com essa análise, fornece-se um Polo de Desarrollo como instrumento alternativo que permite ao cantão Tulcán superar o estancamento económico e social.

**Palavras-chave:** economia social, desarrollo económico, desarrollo territorial, ventajas comparativas, ventajas competitivas.

**JEL:** R12 Distribuição espacial e dimensional da atividade económica regional; comercio inter-regional.

## Introducción

La planificación es un instrumento de desarrollo que permite orientar la acción estratégica de los pueblos en función de sus objetivos planteados y de mejorar las condiciones existentes en procura de un Estado que garantice la calidad de vida de sus ciudadanos. Los elementos de análisis utilizados se centran en la situación territorial, las dinámicas locales, los temas ambientales, los asuntos político-institucionales y el ámbito económico productivo. Este último aspecto es el más complejo de comprender y procesar, porque los elementos que se abordan en su análisis sobrepasan los asuntos locales, y existe una gran diversidad de actores e intereses que complejizan la problemática.

Pensar en los territorios implica considerar las actividades que desarrolla el ser humano en el espacio geográfico que le corresponde (Gómez Orea y Gómez Villarino 2014), y comprender la huella evolutiva de la humanidad, en ella se expresan las marcas del proceso evolutivo de la tierra, el desarrollo de la cultura, las posibilidades productivas y comerciales que los seres humanos generan para sobrevivir y existir (Harari 2014).

En el transcurso del tiempo, las actividades humanas han ido cambiando vertiginosamente y va teniendo expresión diferente en los territorios. La ciencia y el conocimiento han ido adaptándose a estos cambios y tratan de

darle sentido científico a estas acciones y, de manera estratégica, armonizarlas con el territorio, para ello desarrolla marcos conceptuales que dan cuenta de estos procesos evolutivos; la economía, la sociología, la antropología, la geografía y el resto de ciencias han aportado significativamente en esta relación de acción y comprensión.

La ciencia económica, genera una serie de modelos y datos matemáticos que intentan dar sentido a estos cambios; para ello, divide en sectores y segmentos económicos las actividades que desarrolla el ser humano para producir y comercializar los bienes y servicios en la población.

Los segmentos más importantes son: agricultura y ganadería, explotación minera, transporte, comercio, actividades públicas, turismo y servicios (Stiglitz 2004). Estos segmentos se cuantifican a través de su expresión monetaria, cuánto dinero genera por el desarrollo de su actividad en un año determinado. Esta clasificación también permite cuantificar la incorporación, para cada segmento económico, de la mano de obra necesaria, para generar la producción de bienes y servicios.

Las economías en desarrollo cambiaron su matriz productiva, los factores de producción son actualmente muy diversos y versátiles, las empresas sacan ventaja de la movilidad de estos factores unidos al aprovechamiento de las ventajas comparativas y la generación de ventajas competitivas, lo que permite entrar en una dinámica más fuerte de desarrollo sostenible. Paul Krugman y Maurice Obstfeld (2006), premios nobel de economía, en su libro *Economía internacional*, describe de manera clara esta dinámica; a principios del siglo anterior, el sector manufacturero representaba alrededor del 12% del total de los sectores, en contraste con 2003, donde este sector sube alrededor del 65%, hoy la producción a nivel internacional tiene como máximo exponente al sector manufacturero.

Actualmente, el cantón Tulcán, se constituye en el nodo de comercialización más importante con Colombia, el 98% de las exportaciones vía terrestre se realizan a través del Puente Internacional de Rumichaca, según datos de la Secretaria Nacional de Aduanas del Ecuador (EC SENAE 2015). La balanza comercial con Colombia, a diciembre de 2018, fue de USD 2755,1 millones (EC BCE 2019). Esta balanza deficitaria permite pensar que Ecuador puede mejorar la relación comercial con Colombia. Muchos de los rubros que Ecuador importa de Colombia tienen como materia prima productos propios;

se puede cambiar esa relación a favor de los dos países bajo el concepto de ganar-ganar.

La presente investigación analiza la información correspondiente al valor agregado bruto local (VAB). Lo que se produce en bienes y servicios para cada segmento de la economía se desagrega a nivel de provincia y cantón. En esa línea, se evalúa la forma en que se incorpora la mano de obra en cada sector. A partir de este proceso, se identifican los factores de reproducción económica más importantes y la problemática que aqueja al territorio con respecto a la producción, el transporte y el comercio. Finalmente, se plantean alternativas de solución bajo la óptica de la planificación participativa.

La planificación del territorio en el cantón Tulcán no ha permitido un proceso de desarrollo armónico en lo social, económico, ecológico, institucional y político, lo cual trae como consecuencia el ineficiente aprovechamiento de las ventajas comparativas que presenta la frontera, un débil desarrollo de ventajas competitivas y la disminución de resultados en la renta local.

El proceso de desarrollo sostenible implica pensar en la sociedad, la economía y el ambiente (Gómez Orea 2007), estos factores deben satisfacer las demandas actuales de la sociedad sin comprometer las demandas de las generaciones futuras.

A nivel internacional los cambios climáticos generados por procesos productivos cada vez más contaminantes comprometen el comportamiento de la sociedad y atentan contra los derechos de la naturaleza.

Ecuador es un país de renta media (CEPAL 2020), sus procesos de producción industrial son poco amigables con el ambiente, los procesos de comercialización son ineficientes, las formas de comportamiento social no logran niveles de concienciación con respecto a la naturaleza y tampoco con los esquemas políticos, lo que trae como consecuencia la ruptura de la institucionalidad (Acemoglu y Robinson 2016). Para América Latina, el asunto institucional es parte sustancial en la relación centro-periferia, ha sido gravitante en la forma de construir modelos de desarrollo con insuficiente capacidad institucional que enfrente los retos del progreso (Prebisch 1984).

Tulcán es un cantón fronterizo cuyo factor de reproducción económico más importante es la agricultura y ganadería, seguido por el transporte y, luego, el comercio, son los segmentos económicos que mayor producción de VAB generan, y también, mayor absorción de mano de obra (EC GAD Carchi 2019).

Las formas relacionales entre estos factores de reproducción económica son ineficientes. El sector agrícola ganadero utiliza formas de producción precarias, escasa generación de valor agregado y bajos niveles de industrialización según las estadísticas de la situación de producción agrícola continua (EC INEC 2019). El sector comercial mantiene infraestructura inadecuada y obsoleta, más aún, el asentamiento de la infraestructura destinada para estas actividades se encuentra diseminada dentro de las áreas urbanas y no cuenta con un espacio territorial específico destinado para el desarrollo de actividades de bodegaje temporal. El sector transporte conecta las bodegas comerciales, atomizadas por toda el área urbana, con los centros de acopio, consumo y el traslado hacia el Puente Internacional de Rumichaca, generando caos en los procesos de circulación vial y peatonal, deterioro de la infraestructura básica, agua potable, alcantarillado, veredas y aceras. Los niveles de pobreza en el cantón se encuentran en promedio del 47,3 % por necesidades básicas insatisfechas (NBI) (EC INEC 2010). Es imperioso erradicar los niveles de pobreza por NBI y por consumo. Los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDYOT) del cantón, que proponen eliminar la pobreza; se orientan en ese sentido; por tanto, es necesario armonizar los diferentes sectores de la economía con los aspectos socioculturales y ambientales para generar una propuesta de alternativa utilizando la planificación como instrumento de desarrollo.

El objetivo de la presente investigación es proponer al polo de desarrollo productivo como instrumento de planificación participativa para el cantón Tulcán, que permita la integración de las ventajas comparativas y competitivas de la frontera volviendo efectivas y rentables las actividades económico-productivas del territorio. La Ley Orgánica de Organización Territorial Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS) permite planificar y definir polígonos territoriales donde se pueden asentar actividades productivas, que obtienen ventajas tributarias, mejoran sus procesos de producción, disminución de costos y, por tanto, precios más bajos, lo cual les permite penetrar y competir en los mercados internacionales, generando mayor riqueza para el territorio local.

## Marco teórico

Las propuestas de desarrollo en América Latina han tenido muchas versiones teóricas, enfoques y propuestas. La crisis de los años 30 del siglo pasado y las secuelas que deja la posguerra en los años 40 y 50 le asignan ciertas características. En primer lugar, la inestabilidad política de los gobiernos latinoamericanos, la mayor parte de los países enfrentan largas dictaduras, el proceso revolucionario de Cuba polariza las posiciones políticas, el gobierno de los Estados Unidos asume una posición hegemónica frente a una América Latina que no logra ejercer soberanía plena desestabilizando la región. En segundo lugar, las tesis económicas desarrollistas influenciadas por enfoques, neoliberales, keynesiano, neokeynesianos y marxistas incrementan el debilitamiento de una visión geopolítica regional (Carvajal 2016).

La complejidad de la problemática en los países latinoamericanos obligó a crear instancias supranacionales que atiendan los temas de la organización político institucional y la planificación sustentable, es así que, en 1948 nace la Organización de Estados Americanos (OEA) que se encarga de pensar el fortalecimiento de gobernabilidad, la confrontación de amenazas a la seguridad, la defensa de los derechos, el fortalecimiento de las democracias y la eliminación de la pobreza.

Por otro lado, nace la Comisión de Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que es parte de una de las comisiones de Naciones Unidas, destinada a promocionar y contribuir para el desarrollo económico y social sustentable para la regional, al igual que el surgimiento de la OEA en 1948. Sus principales objetivos son: fortalecer la gobernanza internacional para generar bienes públicos globales, fomentar la cooperación regional en los debates mundiales y proponer políticas públicas nacionales para incentivar el cambio progresivo bajo una mirada estructural. Los enfoques utilizados para el cometido de estos objetivos son: el modelo agroexportador, el modelo de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, el modelo neoliberal y el modelo posneoliberal.

Los esfuerzos de planificación y desarrollo han sido incesantes; sin embargo, los logros no han podido alcanzarse, la complejidad política, institucional, la gobernabilidad y la gobernanza no han logrado conjugar políticas públicas efectivas que garanticen un desarrollo sustentable. Las primeras dé-

cadadas del siglo XXI evidencian un agotamiento de los modelos adoptados. América Latina sigue bajo la égida de un proceso de desarrollo dependiente que no permite el crecimiento económico sostenido y tampoco una mejor forma de redistribución de la riqueza de forma equitativa (Fierro, Alemán y Torres 2016).

Carvajal (2016) señala en términos generales que para Ecuador, como para varios países de la región, la primera década del siglo XXI se caracterizó por la presencia de nuevos actores sociales y políticos que cambiaron el espectro de la región. Tras los efectos dramáticos de corrupción, pérdida de soberanía y transnacionalización de las economías, que afloran como manifestaciones del discurso del ajuste estructural, varios sectores sociales, de manera dispersa, hicieron denodados esfuerzos para elaborar propuestas para un desarrollo distinto.

En esas propuestas es fácil reconocer la presencia de visiones que cuestionan severamente la ideología del desarrollo en tanto crecimiento económico, la necesidad de propender a una recuperación de las personas como objetivo del desarrollo, en valorar adecuadamente el aporte de la naturaleza y entender sus límites, la necesidad de colocar con mayor énfasis las preocupaciones por la equidad y la igualdad luego de varias décadas de exclusión; finalmente, poner el acento en que el desarrollo debe potenciar las capacidades locales y nacionales, pero, sobre todo, fortalecer la institucionalidad de Estados frágiles ausentes del enfoque Estado-nación (Cueva 1984).

Los esfuerzos en la segunda década del siglo XXI se centraron en la ejecución del Plan del Buen Vivir, una visión que podría considerarse posneoliberal. Bajo este enfoque se pretende superar las visiones ideológicas y desarrollar una propuesta que supere la matriz primario exportadora por una matriz de generación de valor; es decir, una fase industrial con miras a la exploración de nuevos mercados y fomento de exportaciones. Sin embargo, este proceso debe ir ligado a un cambio en la matriz energética acoplado a las fortalezas territoriales, aprovechar las ventajas comparativas y generar ventajas competitivas. Las políticas que debe generar el Estado deben tomar en cuenta estos elementos, sin descuidar el contexto internacional y las variables que actualmente impone un mundo globalizado (SENPLADES 2013).

En un estudio sobre el desarrollo y la planificación territorial en el Ecuador, realizado por Fierro, Alemán y Torres (2016), se señala que los funda-

mentos políticos que han servido para introducir al ordenamiento territorial en la planificación del desarrollo es el buen vivir, la transformación de la matriz productiva y la descentralización que presentan resultados en la implementación del sistema nacional descentralizado de planificación participativa y las respuestas desde los gobiernos subnacionales a los procesos de planificación y ordenamiento territorial impulsados desde el gobierno central. Además, indica que uno de los aspectos de mayor discusión es el de la implementación de los proyectos estratégicos a través de la gestión territorial en espacios locales y el rol del ordenamiento territorial instrumentalizado como estrategia de los Estados nacionales.

Por otro lado, hay que señalar que para realizar una efectiva planificación es necesario obtener información; sin embargo, lo que se tiene al respecto de este tema en los territorios es insuficiente para diagnosticar la problemática, identificar las potencialidades y, por ende, realizar propuestas alternativas de desarrollo. Cabe resaltar que la información adolece de veracidad, la forma en que se procesa la información carece de parámetros técnicos y estándares internacionales y, por tanto, los resultados obtenidos no son muy confiables. Mucha de la información es inconsistente, desactualizada o no está desagregada a nivel de las unidades de gobierno más cercanas al territorio (Vivanco, Mejía y Morocho 2018).

Sobre lo dicho, el estudio sobre políticas para la gestión de la investigación en la planificación territorial realizado propone que la generación de la información territorial es necesaria para la gestión de los territorios, en diferentes escalas y entre diferentes niveles de gobierno. Se confirma que la sola disponibilidad de datos no es suficiente, sobre todo cuando existen inconsistencias entre diferentes fuentes de información. Resulta común que para un mismo territorio existan datos que provienen de diferentes fuentes institucionales y que no son consistentes entre sí en cuanto a la escala, detalle o fecha de adquisición. Esto provoca un problema a la hora de seleccionar una fuente de información, más aún cuando esa fuente institucional resulta ser una *copia parcial* o una actualización o mejoramiento de otra, volviendo incierta la *originalidad del dato* (Vivanco, Mejía y Morocho 2018).

Las alternativas de desarrollo ejecutadas desde los territorios tienen una proyección nacional, que, si bien es necesaria e importante, es fundamental que estas propuestas tengan una visión internacional, no solo implica pensar

en las ventajas comparativas (Smith 1994) sino también en las ventajas competitivas de las naciones (Porter 2007) y la movilidad de factores (Krugman y Obstfeld 2006).

La historia demuestra que los procesos de desarrollo en Ecuador no han sido consistentes, las brechas sociales y económicas, los niveles de pobreza y las inequidades territoriales no han sido superadas; hace falta mayores esfuerzos interpretativos de la problemática y un diseño más efectivo de política pública, una visión menos centralizada y concentrada.

## Metodología

El presente estudio pretende utilizar un enfoque clásico, neoliberal y posneoliberal para la parte diagnóstica y de evaluación de la problemática, que permita conjugar variables y categorías económicas para justificar la implementación de un polo de desarrollo productivo y sostenible en el cantón fronterizo de Tulcán, como parte de un proceso de planificación participativo alternativo.

Es importante señalar que la recopilación de la información para el diagnóstico de la problemática, identificación de oportunidades y potencialidades territoriales se realizó bajo un proceso participativo a través de talleres. Se convocó a los gremios productivos, comerciales y del transporte, además de posibles inversionistas nacionales y extranjeros a participar en los mencionados talleres. La información recogida sirvió para actualizar el PDYOT cantonal y robustecer el presente estudio.

También se trabajó con información secundaria, estadísticas oficiales a nivel nacional y local, que permitieron recopilar información censal, procesar, sistematizar y con esa información definir la estrategia de desarrollo local haciendo énfasis en un polo de desarrollo productivo sostenible, amparado en la Constitución y las leyes conexas al fomento productivo, comercial y laboral.

## Presentación y análisis de resultados

### El comercio internacional del Ecuador

Ecuador ha evolucionado en cuanto al manejo de la economía internacional, es la 69.<sup>a</sup> economía de exportación más grande del mundo y la 102.<sup>a</sup> economía más compleja según el Índice de Complejidad Económica (ECI 2018).

Los esfuerzos realizados en el ámbito económico no han sido suficientes para diversificar su producción e insertarse en la nueva dinámica económica internacional. Si bien el país ha incursionado en el mercado de las flores, la exportación de mariscos y algunos otros rubros como materia prima, la estrategia y acciones realizadas no han sido suficientes para dejar de ser una economía dependiente de la explotación primario-exportadora, sobre todo la explotación petrolera (EC INEC 2019).

La sociedad cambia vertiginosamente, las necesidades se incrementan, la velocidad de movilidad de los factores económicos cambia a cada momento, la sociedad se conecta en tiempo real y las redes sociales disminuyen el espacio y el tiempo de interacción; la comunicación y el comercio pueden generarse al mismo tiempo, los canales de trazabilidad son cada vez más sofisticados y efectivos, lo que se produce en Asia puede comercializarse en América Latina inmediatamente y consumirse en el tiempo que demore su traslado. A principios del siglo XX el factor más importante era el primario exportador, producción de materia prima para exportación, y el factor menos importante era el manufacturero. Esa dinámica cambió con el paso del tiempo, a finales de ese mismo siglo el factor más importante es el manufacturero y el menos importante es el primario exportador. Por otro lado, no hay que perder de vista la evolución del sector servicios, actualmente aporta el 20% de la producción mundial y supera a la actividad minera con 11% y la agrícola con 8%; el sector servicio va tomando mucha importancia en el contexto internacional y su velocidad de crecimiento es interesante (Krugman y Obstfeld 2006).

## **Exportaciones y destinos del Ecuador**

Las principales exportaciones de Ecuador son petróleo crudo (USD 5,63 miles de millones que representa el 29%), plátano (USD 3,38 miles de millones que representa el 18%), crustáceos (USD 3,06 miles de millones que representa el 16%), pescado procesado (USD 1,18 miles de millones que representa el 6,1%) y flores cortadas (USD 846 millones que representa el 4,4%), según la información del Sistema Armonizado del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) de clasificación.

Los principales destinos de exportación de Ecuador son los Estados Unidos (USD 6,06 miles de millones), Vietnam (USD 1,46 miles de millones), Chile (USD 1,33 miles de millones), Panamá (USD 932 millones) y Rusia (USD 912 millones).

## **Importaciones y destinos del Ecuador**

Sus principales importaciones son petróleo refinado (USD 1,7 miles de millones), aceite de alquitrán de hulla (USD 1,1 miles de millones), automóviles (USD 921 millones), medicamentos envasados (USD 653 millones) y equipos de transmisión (USD 390 millones).

Los principales orígenes de importación son los Estados Unidos (USD 3,72 miles de millones), China (USD 3,62 miles de millones), Colombia (USD 1,51 miles de millones), Brasil (USD 865 millones) y Panamá (USD 848 millones).

De acuerdo con los datos expuestos, se puede inferir que la economía ecuatoriana depende mucho de la explotación petrolera; sin embargo, existe un crecimiento importante de banano, crustáceos, pescado procesado y flores cortadas. Los destinos comerciales más importantes para la exportación de estos productos lo constituye Estados Unidos, Rusia, Europa, Vietnam, Chile, China, Colombia, Perú, Brasil y Argentina.

Por el lado de las importaciones, hay una relación importante con los países que conforman Sudamérica. Sumando su balanza comercial, esta supera los rubros de China o Estados Unidos, siendo estos países los principales destinos de importaciones, es evidente que el factor distancia juega un papel importante en esta relación.

La posibilidad efectiva de insertarse en el comercio internacional, de proveer de productos a otros países, radica en desarrollar ventajas competitivas fuertes, eso implica disminuir los costos de producción o la diversificación de productos (Stiglitz 2004). La frontera Norte, por su condición alto andina, produce bienes que son necesarios en otros países latinoamericanos y que no producen, caso de la papa, haba, fréjol, arveja, tomate y aguacate (EC INEC 2019). Implica también tener políticas de Estado que faciliten y promuevan la producción y la generación de valor agregado a bajos costos. En este caso, las ventajas tributarias son gravitantes a la hora de fomentar ventajas competitivas. Los polos de desarrollo y las zonas especiales de desarrollo económico (ZEDE) facilitan y promueven la inversión para disminuir costos productivos, el marco legal que las ampara, está determinado en Ecuador (MIPRO 2018); sin embargo, su implementación no ha sido suficientemente difundida y carece de una estrategia nacional consolidada.

## **El comercio con Colombia**

La balanza comercial con Colombia en los últimos años ha sido deficitaria, Ecuador vende menos que lo que compra a Colombia. Ecuador vende 105 productos y compra 825 (EC SENA 2015). La tendencia de importar y exportar es negativa, el proceso de comercialización con el vecino país se ha ido deteriorando; sin embargo, es el principal socio comercial del país. La posibilidad de mejorar la relación comercial está abierta, existen convenios binacionales y leyes en cada uno de los países que promueven la relación comercial. En Ecuador, la Ley de Fronteras y el Código Orgánico de Producción e Inversión (COPCI) (EC 2010) facilitan la conexión de los dos países.

Existe la posibilidad de mejorar el comercio de exportación hacia Sudamérica si se explota los canales de comercialización adecuados y la posición geocomercial de la zona fronteriza. Hay una buena posibilidad de proyección hacia Brasil y Perú, por el lado oriental, y con Centroamérica, por el lado occidental. Si bien Colombia es un socio comercial importante, el tiempo y las condiciones logísticas abren puertas y mecanismos de conexión con otros países.

Tabla 1  
**Comercio exterior entre Colombia-Ecuador**  
**(en millones de dólares)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Exportaciones FOB	912,10	951,30	784	810,50	763,20	832,50
Importaciones CIF	2288,20	2201,30	1765,50	1421,10	1716,10	1922,60
Total	3200,30	3152,60	2549,50	2231,60	2479,30	2755,10

Fuente: Boletín Estadístico Mensual del Banco Central del Ecuador (2019).

### **Tulcán como *interface* de comercialización internacional**

Actualmente, Tulcán se constituye en el nodo de comercialización con Colombia más importante; el 98 % de las exportaciones vía terrestre se realizan a través del Puente Internacional de Rumichaca (EC SENAE 2015). La balanza comercial con Colombia a diciembre de 2018 fue de USD 2755,1 millones (EC BCE 2019). Esta balanza deficitaria permite pensar que se puede mejorar la relación comercial con Colombia. Muchos de los rubros que Ecuador importa de Colombia tienen como materia prima origen ecuatoriano. Es posible mejorar esta relación a favor de los dos países, bajo el concepto de ganar-ganar.

Para comprender la forma en que Tulcán puede insertarse en esta estrategia comercial, es necesario definir cuáles son los factores económicos más importantes de la zona norte, para ello se realiza un análisis de los sectores económicos, se evalúa el aporte al VAB y el nivel de absorción de mano de obra.

### **Factores de reproducción económicos de Tulcán más importantes**

A continuación, se presentan las figuras que ilustran el VAB local y provincial y la absorción de mano de obra en los diferentes sectores económicos, desagregados localmente. El análisis combinado de estas dos variables nos determina el factor de reproducción económico más importante del can-

tón. Se puede relacionar que los factores más importantes son la agricultura, el transporte y el comercio, los demás sectores, si bien son importantes, no son significativos a la hora de priorizar intervenciones en política económica y social.

La mano de obra o empleo se distribuye en mayor cantidad en la agricultura, ganadería, comercio y transporte, en un porcentaje de alrededor del 25, 22 y 10%, respectivamente. El resto de segmentos de la economía son menos significativos, su proceso de generación de valor fluctúa bajo una dinámica inercial, mejoran los segmentos señalados y el resto crece de forma dependiente.

Figura 1  
Mano de obra por sectores económicos



Fuente: INEC (2010).

## Evaluación de la situación actual y problemática

En agosto de 2015, el Gobierno nacional, a través del Consejo Sectorial de la Producción, declaró como zona de depresión económica a la frontera Norte. Este anuncio es el resultado de la devaluación sistémica del peso colombiano,

lo que provocó un incremento del poder adquisitivo del dólar y por ende un mayor incentivo del consumo de bienes que se producen en Colombia, dejando a la frontera Norte, sobre todo a Tulcán, con un bajo nivel de competitividad.

Este proceso de recesión, unido al problema de la pandemia, ha ocasionado pérdidas importantes por inactividad económica; durante 2020, se proyectaron pérdidas por cerca de USD 278 millones. El cálculo se lo realizó bajo el supuesto de que todos los sectores perdieron un 50 % de su posibilidad de renta.

Tabla 2  
Pérdida de renta local por efecto de la pandemia 2020

Sectores productivos	VAB anual (aproximado)	Pérdidas (millones USD)			Supuestos %
		Día	Mes	Año	
Primario	224	0,3	9	112	50
Secundario	112	0,2	5	56	50
Terciario	220	0,3	9	110	50
Total	556	0,8	23	278	

Fuente: adaptado de INEC (2010).

Hay que señalar que las formas de producción en todos los sectores son precarias y con un bajo nivel de aplicación tecnológica y desarrollo innovativo en los procesos de trazabilidad. Esta afirmación se pudo verificar con los datos del nivel de industrialización en la producción láctea, apenas el 0,09 % se industrializa en la zona Norte (EC INEC 2019).

Los factores de movilidad económica, en este caso la mano de obra, por el factor de cambio, incrementa los costos producción y, por tanto, los precios se incrementan y dejan a los productos fuera de los mercados nacionales y extranjeros.

Por el lado de la infraestructura física y de apoyo productivo, el cantón Tulcán crece de manera caótica (Jordán, Riffo y Prado 2017), el GAD de Tulcán no cuenta con un plan de uso y gestión del suelo (PUGS), en otras palabras, no hay un proceso normalizado que regule el crecimiento urbano de la ciudad, que defina las zonas residenciales, industriales, comerciales, etc.

Esta situación hace que muchas de las bodegas temporales, que sirven para el aforo aduanero y el fomento del comercio internacional, se encuentren diseminadas en el territorio, esta situación provoca que los vehículos pesados accedan a diferentes horas a estos sitios para desarrollar el proceso de carga y descarga de mercancías ocasionando el deterioro de la infraestructura física de calles, aceras, bordillos e infraestructura básica.

Actualmente, la Empresa Pública Municipal de Agua Potable de Tulcán (EPMAPA-T 2019) necesita cerca de USD 100 millones para solventar el plan maestro y la nueva infraestructura de acopio para solventar la demanda ciudadana de este servicio básico. Apenas el 47,3 % (EC INEC 2010) cuenta con agua potable y alcantarillado, la forma que se provee este servicio va desde las 05h00 hasta las 22h00 cada día, ocasionando malestar en la ciudadanía.

### **Potencialidades territoriales**

La zona de frontera por sí misma tiene ventajas comparativas que pueden ser explotadas inteligentemente, es un paso obligado, vía terrestre, para el comercio exterior con Colombia, que comprende la carretera Panamericana E-35. El Puente Internacional de Rumichaca tiene un flujo promedio anual de 15 600 vehículos de transporte pesado.

Tulcán tiene un aeropuerto habilitado y equipado, que no está en funcionamiento; sería importante utilizar esta infraestructura para fomentar la producción, el comercio y el turismo. Al recuperar los vuelos comerciales se podría mejorar las condiciones comerciales con otros mercados.

La terminal terrestre tiene 185 frecuencias diarias de vehículos que prestan el servicio hacia el interior del país, eso implica la movilidad de alrededor de 66 000 vehículos anuales; considerando que cada vehículo trabaja con una capacidad del 60%, implica movilizar 24 personas por vehículo; es decir, alrededor de 1 600 000 personas anuales. Al menos 4000 personas diarias requieren utilizar el terminal terrestre, esto implica un gran mercado para demanda de servicios en alimentación y misceláneos. Al menos 20 personas que conducen los vehículos pesados e interprovinciales requieren un hotel de paso para cubrir sus necesidades y descanso.

La mayor parte de los vehículos pesados e interprovinciales demandan servicios de mecánica, mantenimiento, ABC, tapicería, lavado entre otros. Estos servicios no se realizan en Tulcán, los propietarios prefieren realizar estas actividades en Colombia, por el diferencial cambiario.

La flota vehicular requiere de una plataforma de servicios especializada que brinde el soporte técnico para su operación y mantenimiento, con ello se genera industria y absorción de mano de obra.

Tabla 3  
Frecuencias de la terminal terrestre de Tulcán

Frecuencia terminal	Día	Mes	Año
Transporte interprovincial	185	5550	66 600
40 % Aforo pasajeros	4400	132 000	1 584 000
Tasa frecuencia USD 10	1850	55 500	666 000
Tasa pasajeros USD 0,10	440	13 200	158 400

Fuente: Gerencia del terminal terrestre de Tulcán (2020).

En la zona de frontera existe la posibilidad de generar agroindustria con calidad de exportación basadas en productos propios, por ejemplo: la producción láctea, cárnicos y los productos andinos. Carchi cubre la oferta nacional, en alrededor del 50%, de papa, arveja, trigo, haba tierna, fréjol y aguacate (EC INEC 2019).

Su posición geográfica le permite contar con alta posibilidad de conexión terrestre y aérea con los puertos marítimos de Esmeraldas y San Lorenzo, el puerto fluvial de Providencia en Sucumbíos y abrir la conexión con nuevos mercados (Perú, Brasil, Sudamérica y Centroamérica).

En los talleres participativos, los inversionistas señalan que es posible una inversión de alrededor de USD 14 millones, alrededor de 395 plazas de empleo directo y más de 3800 plazas de trabajo indirecto en la zona fronteriza, lo que dinamizaría la economía local, la redistribución equitativa de la riqueza y la incorporación de la empresa ecuatoriana.

Tabla 4  
Niveles de producción de los principales productos agrícolas  
de la provincia de Carchi

	Superficie (Ha)		Producción (Tm)	Ventas (Tm)
	Sembrada	Cosechada		
Papa				
Nacional	20 626	19 675	275 346	253 706
Carchi	5 152	5 018	119 939	114 830
% Total	25	26	44	45
Arveja tierna				
Nacional	3 870	3 679	11 301	10 736
Carchi	2 149	2 092	8 619	8 471
% Total	56	57	76	79
Trigo				
Nacional	3 138	3 085	5 073	3 492
Carchi	902	902	2 282	1 608
% Total	29	29	45	46
Haba tierna				
Nacional	7 403	7 029	23 422	21 777
Carchi	1 966	1 833	9 074	9 034
% Total	27	26	39	41
Fréjol tierno				
Nacional	7 564	7 018	12 748	10 845
Carchi	233	233	1 232	1 230
% Total	3	3	10	11

Fuente: ESPAC (2019).

Con lo expuesto, es necesario proponer una alternativa de desarrollo productivo y logístico, que permita generar ventajas competitivas y aprovechar las ventajas comparativas y la movilidad de los factores económicos. El polo de desarrollo productivo se constituye en una propuesta viable para armonizar la

situación geográfica, la diversidad productiva y el incremento de la productividad para insertarse con mayor facilidad en el mercado internacional.

### **El polo de desarrollo productivo de Tulcán como instrumento fronterizo**

El polo de desarrollo es un espacio geográfico determinado donde las industrias y empresas que asientan sus actividades en el territorio cuentan con ventajas tributarias que estimulan la inversión privada y la exoneración del impuesto a la renta durante 20 años en la zona de frontera, según el COPCI (EC 2010).

Para utilizar las potencialidades existentes en la zona de frontera, el Municipio de Tulcán promueve la construcción del polo de desarrollo, instrumento propuesto en el COPCI, que permite armonizar el desarrollo. Existe la posibilidad de, en concordancia con las ventajas tributarias, exonerar los impuestos prediales y las patentes municipales en un plazo de 15 a 20 años.

El Municipio de Tulcán, a través de la Ordenanza de Declaratoria de Zona Industrial (EC GAD Municipal de Tulcán 2021) facilita la posibilidad de utilización de un espacio determinado con el fin de construir el polo de desarrollo, con una proyección cercana a las 500 hectáreas, y así evitar lo que sucedió en parques industriales proyectados en los años 70 del siglo pasado y que actualmente se quedan escasos de espacio territorial para atender las demandas de los inversionistas; caso de Ambato cuyo espacio es de apenas 70 hectáreas y no alcanza a cubrir la actual demanda y las industrias empiezan a situarse en la periferia de la ciudad causando caos en el crecimiento urbano y perimetral de la ciudad, o el caso de Riobamba, donde el parque industrial fue absorbido por el crecimiento residencial convirtiéndose en un híbrido de desarrollo urbano caótico, para citar como ejemplos.

El Municipio de Tulcán firmó un convenio de cooperación interinstitucional con la Universidad Politécnica Estatal del Carchi (UPEC), para apoyar, desde una mirada técnica el diseño, implementación y ejecución del polo de desarrollo de Tulcán. Con ello se garantiza el fortalecimiento y el acompañamiento técnico a los inversionistas.

Tabla 5  
Posibles inversiones en el polo de desarrollo de Tulcán

Inversiones	Monto	Empleo directo	Empleo indirecto
Primax	300 000	30	50
Fundimetales	2 500 000	40	500
Parque del cuero	300 000	20	80
Ensambladora de bicicletas	500 000	30	100
Ceba	500 000	140	500
Residuos hospitalarios	500 000	50	300
Hotel casino	2 500 000	150	1000
Plataforma de servicios	1 000 000	50	200
Reencauchadora	500 000	30	100
Bodegas temporales	6 000 000	100	1000
Total	14 600 000	640	3830

Elaboración propia.

## Conclusiones

Cabe destacar que a través de Ordenanza Municipal (EC GAD Municipal de Tulcán 2021), se definió un polígono territorial dedicado al proceso productivo y logístico. Dadas las experiencias recogidas en los parques industriales de Ambato y Riobamba, se planifica un espacio de alrededor de 210 hectáreas destinadas para su implantación, con posibilidad de expansión a 500 hectáreas; esta acción genera seguridad a los inversionistas y cambia radicalmente el crecimiento de la ciudad a una forma ordenada y optimiza la posibilidad de la inversión en infraestructura básica.

Los procesos devaluatorios de Colombia tendrán un impacto negativo a favor del comercial y producción local, se dinamiza la economía local y con

el apoyo de la UPEC se genera un constante proceso de *know how*, que será aprovechado por los inversionistas y profesionales locales.

El polo de desarrollo productivo y sostenible de Tulcán nace de un proceso participativo con actores locales, permite armonizar las actividades productivas con las ventajas comparativas del territorio, aprovecha las ventajas tributarias para disminuir costos de producción y trazabilidad creando ventajas competitivas locales e internacionales y utiliza inteligentemente la movilidad de factores económicos para generar renta local, a futuro puede convertirse en una ZEDE o zona franca. El tema sostenible se basa en las guías que la ONUDI (2019) promueve para darles ese carácter a los polos de desarrollo industriales, son las orientaciones que los administradores de los polos deben tomar en cuenta y exigir a los empresarios para que los procesos de producción sean cada vez más amigables con el ambiente.

## Referencias

- Acemoglu, Daron, y James Robinson. 2016. *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Epublibre Horus.
- Aghon, Gabriel, Francisco Albuquerque y Patricia Cortés. 2001. *Desarrollo económico local y descentralización de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Carvajal, Fernando. 2016. “Estrategias de desarrollo para América Latina aplicables al Ecuador”. Tesis de posgrado, Universidad de Alicante, Alicante. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=62100>.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2020. *Estudio económico para América Latina y el Caribe. COVID-19 respuesta*. Santiago: CEPAL.
- Cueva, Agustín. 1997. “El proceso de dominación política en el Ecuador”. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia* 7 (11): 145-146. <https://doi.org/10.29078/rp.v1i11.373>.
- EC Banco Central del Ecuador (BCE). 2019. *Informe estadística mensual*. Quito: BCE.
- EC. 2010. *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI)*. Registro Oficial, Suplemento 351, 29 de diciembre.
- EC GAD Municipal de Tulcán. 2019. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. Tulcán: GAD Tulcán.
- . 2021. *Ordenanza 1534: Creación del Polo de Desarrollo de Tulcán*. Registro Oficial, Edición Especial No. 1534, 5 de marzo.
- EC INEC. 2010. “Censo de población y vivienda”. Quito: INEC.
- . 2019. *ESPAC 2019*. Quito: INEC.

- EC Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO). 2018. *Guía para la declaratoria de los polos de desarrollo productivos*. Registro Oficial 380, 3 de diciembre.
- EC Secretaría Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE). 2015. *Informe de gestión 2015*. Quito: SENAE.
- Fierro, Enrique, Alfonso Alemán y Natalia Torres. 2016. “El desarrollo y la planificación territorial en el Ecuador”. *Tlatemoani: Revista Académica de Investigación* 7 (23): 151-175. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7281221>.
- Gómez Orea, Domingo. 2007. *Evaluación ambiental estratégica*. Madrid: Mundi Prensa.
- Gómez Orea, Domingo, y Alejandro Gómez Villarino. 2014. *Ordenación territorial*. Madrid: Mundi Prensa.
- Harari, Yuval Noah. 2014. *De animales a dioses*. Bogotá: Debate.
- Jordán, Ricardo, Luis Riffo, y Antonio Prado. 2017. *Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Krugman, Paul, y Maurice Obstfeld. 2006. *Economía internacional*. Madrid: Pearson.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). 2019. *Manual de producción más limpia*. Nueva York: ONU.
- Porter, Michael. 2007. *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Harvard Business Review. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2469800>.
- Prebisch, Raúl. 1984. *Capitalismo periférico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2013. “Buen vivir”. Quito: SENPLADES.
- Smith, Adam. 1994. *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Stiglitz, Joseph. 2004. *Macroeconomía*. Barcelona: Ariel.
- Vivanco, Lorena, Raúl Mejía y Ville Morocho. 2018. “Gestión de la investigación en la planificación territorial”. *Revista Geoespacial de la Escuela Superior Politécnica del Ejército (ESPE)* 15: 67-79.

Estudios

## **Millennials ¿similares o diferentes? Inclinación al individualismo en una sociedad colectivista**

*Millennials, Similar or Different? Tendencies Towards Individualism in a Collectivist Society*

*Millenials similares ou diferentes? Preferência ao individualismo em uma sociedade coletivista*

**Iliana Aguilar-Rodríguez**

Universidad de las Américas. Quito, Ecuador  
iliana.aguilar@udla.edu.ec  
<https://orcid.org/0000-0003-3627-9077>

**Carlos Artieda-Cajilema**

Universidad de las Américas. Quito, Ecuador  
carlos.artieda@udla.edu.ec  
<https://orcid.org/0000-0003-4508-8272>

**Andrés Acosta-Aguinaga**

Escuela de Educación Superior Tecnológica Privada Toulouse Lautrec. Lima, Perú  
carlos.artieda@udla.edu.ec  
<https://orcid.org/0000-0002-7115-6892>

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.9>

Recibido: 10 de julio de 2021 • Revisado: 14 de octubre de 2021  
Aceptado: 27 de diciembre de 2021 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

Esta investigación buscó identificar si las culturas colectivistas pueden presentar tendencias individualistas según los cambios generacionales. Mediante encuestas personales se aplicó el instrumento VSM08 a una muestra de 390 *millennials* ecuatorianos y se utilizó la prueba de Kolmogorov-Smirnov, U de Mann-Whitney, Kruskal-Wallis y chi cuadrado de Pearson. Se evidenció que pueden existir cambios culturales en países colectivistas. Además, se encontró que existen diferencias entre hombres y mujeres de acuerdo con su edad y sector de ubicación. Los hombres y las mujeres más jóvenes son más individualistas y los hombres son menos individualistas en función al sector donde residen. Finalmente, se prueba que el IDV es un indicador válido a pesar de los cambios culturales.

**Palabras clave:** individualismo-colectivismo, *millennials*, cohorte generacional, cambio cultural, teoría de la modernización.

**JEL:** I21 Análisis de la educación.

## Abstract

This investigation intends to identify whether collectivist cultures may show individualistic tendencies due to generational change. Personal polls were made including instrument VSM08 on a sample of 390 Ecuadorian *millennials*, as well as the Kolmogorov-Smirnov, Mann-Whitney's U, Kruskal-Wallis and chi-squared tests. It was noted that there might be cultural changes in collectivism-oriented countries. It was also found that there are differences between men and women depending on their age and location. Younger men and women tend to be more individualistic, with men being less individualistic depending on their residency area. Finally, it was proven that IDV is a valid indicator despite cultural changes.

**Keywords:** Individualism-collectivism; *millennials*; generational cohort, cultural changes, modernization theory

**JEL:** I21 Education analysis.

## Resumo

Essa investigação procurou identificar se as culturas coletivistas podem apresentar tendências individualistas de acordo com as variações geracionais. Por meio de questionários pessoais, se aplicou o instrumento VSM08 com uma mostra de 390 *millennials* equatorianos e se usou o teste Kolmogorov-Smirnov, U de Mann-Whitney, Kruskal-Wallis e qui-quadrado. Se evidenciou que podem existir mudanças culturais em países coletivistas. Adicionalmente, se observaram diferenças entre homens e mulheres de acordo com as suas idades e sector na população. Homens e mulheres mais jovens são mais individualistas e os homens são menos individualistas dependendo do sector onde eles moram. Finalmente, foi provado que o IDV é um indicador válido apesar das diferenças culturais.

**Palavras-chave:** Individualismo-coletivismo; *millennials*; coorte geracional, mudanças culturais, teoria da modernização.

**JEL:** I21 Análise da educação.

## Introducción

El trabajo de Hofstede (1983) destaca por su elevado número de publicaciones y citas sobre cultura. Describe aspectos particulares que tiene cada cultura y que son comparadas con otras. El índice de individualismo (IDV, por sus siglas en inglés) es el más utilizado y consiste en revelar las preferencias de conducta que impulsan el interés en uno mismo o en el grupo de pertenencia (Hofstede 1983; Hofstede et al. 2008; Hofstede y Minkov 2013).

La dimensión del IDV ha generado varias investigaciones alrededor de la psicología intercultural sobre sus diferencias en el comportamiento humano, aunque también ha cobrado importancia en estudios sobre comunicación, estilos de liderazgo y administración en general. A pesar de ser un marco muy robusto, sigue preocupando su estabilidad temporal (Beugelsdijk et al. 2015; Minkov 2018; Tung y Verbeke 2010), es decir, si Hofstede (2013) determinó que los grupos internos por su propia naturaleza se oponen a los grupos externos, aún se necesita evidencia que fundamente en el tiempo que una sociedad es estrictamente individualista o colectivista, más aún cuando la complejidad de las personas no está sujeta necesariamente a esta dicotomía, pudiendo poseer una combinación de IDV (Gaganis et al. 2019; Minkov 2018; Voronov y Singer 2002). Esto con más razón para países de América Latina, a quienes se los cataloga en su mayoría como colectivistas (Páez y Zubieta 2005; Ramanujam et al. 2018; Rojas 2019).

Si bien, estudios han referido una predisposición al individualismo en países colectivistas (Grishchenko y Titarenko 2019; Hamamura 2012; Ulla y Petri 2017; Zhou et al. 2018), así como en asiático-americanos o angloamericanos (Iyengar et al. 1999; Shkodriani y Gibbons 1995) aún no se han abordado estudios específicos en cohortes generacionales, más aún cuando las dimensiones culturales fueron calculadas con datos recopilados hace más de 40 años. Por esto, se vuelve más relevante identificar si estas cohortes generacionales, aunque pertenecen a una sociedad colectivista, podrían tener comportamientos individualistas, dependiendo también de criterios demográficos y geográficos como el sexo, la edad y el sector donde se ubican.

Además, la teoría de la modernización, según Inglehart y Welzel (2005) es predictora del cambio cultural por lo que el surgimiento del individualismo

puede ser consecuencia del crecimiento económico. También, Hofstede (2013) argumentó que el individualismo aumenta con la modernidad. Sin embargo, existe un cuerpo de evidencia que sugiere limitaciones en dicha teoría al no explicar el comportamiento del individualismo en países colectivistas.

Ante esto, se hace necesario incluir nuevos hallazgos revelados desde la cohorte generacional de *millennials* en la población de Ecuador, debido a que este país tiene, después de Guatemala, el puntaje más bajo de IDV en América Latina (8 y 6 puntos respectivamente) (Hofstede et al. 2010), y es la ciudad de Quito la que concentra un alto número de *millennials* y población nacional dispersa, además de ser una de las más importantes zonas económicas del país (EC Instituto Nacional de Estadística y Censos 2010; 2012).

Por otro lado, la creciente jubilación de la generación *baby boomers* y la disminución de la generación X, ha dejado una gran brecha en puestos de liderazgo en muchas organizaciones, siendo los *millennials* los encargados de liderarlas. De ahí que, el alto número de *millennials* ha desencadenado nuevas estructuras familiares y estilos de vida, tendientes a ser cada vez más individualistas. También, esta generación ha mostrado mayor interés en carreras que expresan extroversión e influencia social (Bubany y Hansen 2011), convirtiéndose en la cohorte generacional de mayor importancia. Por consiguiente, es posible que los *millennials* de sociedades colectivistas puedan generar tendencias individualistas o de bajo colectivismo.

## Marco conceptual

### Dimensiones culturales

La cultura es la programación mental que tiene una sociedad y hace que sus grupos se diferencien entre sí (Hofstede 1983). Incluye las creencias, costumbres y valores que pueden evolucionar al reemplazar ideas antiguas por nuevas (Solomon 2008; 2013). Inglehart y Welzel (2005) crearon la teoría revisada de la modernización; luego Welzel (2013) la denominó la teoría evolutiva de la emancipación, que significa que la mente humana ajusta su programación a las condiciones existenciales cambiantes. Por ello, el ser humano establece sus valores subjetivos a las utilidades objetivas de la vida.

Esto se da dentro de las generaciones, pero es más fuerte entre una generación y otra porque las personas, a medida que envejecen, tienden a adherirse más firmemente a sus valores una vez adoptados.

Para entender la cultura, Hofstede (1983) identificó las dimensiones culturales con más de 116000 encuestas en 72 países y en 20 idiomas a una muestra de trabajadores de la Corporación de Tecnología, International Business Machines (IBM). Este estudio fue realizado entre 1967 y 1973 (Beugelsdijk y Welzel 2018; De Mooij y Hofstede 2002). Se identificaron cuatro dimensiones: a) distancia de poder, PDI; b) evasión de la incertidumbre, UAI; c) masculinidad/feminidad, MAS; y, d) individualismo, IDV. Posteriormente, se incluyeron otras: e) orientación a largo plazo, LTO (Hofstede 2001; Hofstede y Hofstede 2005; Hofstede y Minkov 2013); f) indulgencia, IVR, y g) monumentalismo, MON (Inglehart 2007; Minkov 2007); todas ellas, resultaron en un índice que va de 0 a 100 puntos (Hofstede 2013). Particularmente, el IDV ha denotado estudios diversos sobre comportamiento humano (Czarnecka et al. 2020; Sinha 2014; Voronov y Singer 2002), estilos de comunicación (Atsawintarangkun y Yuizono 2014; Huber et al. 2019), liderazgo (Chao y Tian 2011; Massry-Herzallah y Arar 2019; Offermann y Hellmann 1997) y administración (Gaganis et al. 2019; Tarhini et al. 2017).

## **Individualismo versus colectivismo**

Hofstede, Hofstede y Minkov (2010) refirieron que el individualismo y el colectivismo son opuestos. En el individualismo, los vínculos entre los miembros de una sociedad son bajos y casi inexistentes. En el colectivismo, en cambio, desde su nacimiento, las personas se integran en una sociedad fuerte, que, a cambio de protección, entregan lealtad. La mayoría de las sociedades industrializadas han sido clasificadas como individualistas, mientras que las tradicionales como colectivistas; se diferencian por sus creencias, actitudes, normas, roles, valores y comportamientos (Kramer et al. 2007; Sinha 2014).

Los países industrializados poseen índices más altos de individualismo, contrario a los países asiáticos y latinoamericanos (Kramer et al. 2007; Páez y Zubieta 2005). Por ejemplo, Estados Unidos, Canadá y Australia, son los países con más alto IDV, esto quiere decir que el concepto del *yo* es más

importante porque sienten un distanciamiento social más pronunciado entre sus miembros, que promueve la independencia y autosuficiencia. Es diferente con países como Pakistán, Taiwán, Colombia, Venezuela, Ecuador y Guatemala, en donde esa distancia social es pequeña, al poseer un índice bajo, que los clasifica como colectivistas, quienes se asocian a la interdependencia. Sin embargo, no todos los países poseen índices altos y bajos. La Unión Europea tiene índices medios altos (Kagitcibasi 1994; Páez y Zubieta 2005; Sinha 2014). Es el caso también de Japón, Argentina y Uruguay, por citar unos cuantos. En otras investigaciones se descubrió que, por ejemplo, aunque los japoneses son colectivistas, sus formas de comportarse tienden a ser más individualistas que los estadounidenses (Voronov y Singer 2002; Yamagishi 1988).

Por otro lado, la teoría de la modernización o teoría evolutiva de la emancipación, consiste en el proceso de desarrollo humano que explica que el desarrollo económico da lugar a cambios culturales que hacen que sea cada vez más probable la autonomía individual, la igualdad de género y la democracia (Inglehart y Welzel 2005; Welzel 2013); más específicamente, esta teoría sostiene que el desarrollo económico provoca el individualismo. Hamamura (2012) estableció que la modernización desencadena una serie de cambios en la estructura social (familiar, avances en el nivel educativo y urbanización), por lo que predice una correlación positiva entre el individualismo y el nivel socioeconómico.

Aunque la investigación de Chang (2010) establece que las mujeres surcoreanas han iniciado la individualización de las formas familiares bajo la *compressed modernity*, esto es, que siguen siendo culturalmente colectivistas pero al mismo tiempo parecen individualistas en su comportamiento no matrimonial, se argumenta que la individualización de las familias corresponde a una variante del familismo (Chang 2010) con aversión al riesgo. Sachs (2005) propuso que, en apoyo a la economía moderna en países en desarrollo, como Dhaka en Bangladesh, las fábricas de ropa en centros urbanos brindan oportunidades de empleo que son atractivas para muchos trabajadores, particularmente mujeres jóvenes de áreas rurales. Al administrar sus propios ingresos, también pueden decidir con quién casarse o cuándo tener hijos, decisiones que tradicionalmente se toman de acuerdo con los intereses de los familiares.

También, Hamamura (2012) encontró una tendencia hacia el individualismo en Japón y Estados Unidos, además de que estos países suelen destacar su patrimonio cultural. Iyengar, Lepper y Jefferson (1999), por su parte, encontraron que los niños asiático-americanos tienen mayor motivación intrínseca y rinden mejor en situaciones en las que las opciones son hechas por miembros relevantes del grupo, pero los niños angloamericanos tienen mayor motivación y se desempeñan mejor cuando hacen sus propias elecciones. A lo anterior se suma el hallazgo descubierto por Grossmann y Varnum (2015), quienes encontraron que psicológicamente puede darse un aumento del individualismo al cambiar las frecuencias de palabras documentadas.

Estudios como el de Cienfuegos-Martínez, Saldívar-Garduño, Díaz-Loving y Avalos-Montoya (2016), demostraron que, en hombres y mujeres del Valle de México y del Estado de Guanajuato, existieron tendencias hacia el individualismo. Shkodriani y Gibbons (1995) encontraron un nivel más alto de colectivismo en estudiantes universitarios mexicanos que en participantes de Estados Unidos. Aguilar-Rodríguez et al. (2021), por su parte, encontraron que el colectivismo fue más significativo en empresas emergentes. Además, ciertos países de la Unión Europea tienen tasas medias altas el IDV (Kagitcibasi, 1994; Sinha 2014). Por el contrario, los asiáticos, en general, tienen características de individualistas en comparación con los estadounidenses (Hamamura 2012; Iyengar et al. 1999; Voronov y Singer 2002).

## **Individualismo y la teoría de la cohorte generacional**

La teoría de la cohorte generacional, introducida por Inglehart (1977), se refiere a que las personas nacidas en períodos específicos, tienen experiencias de vida similares y, por lo tanto, comparten valores y creencias también similares, diferenciándolas de otras cohortes generacionales. De acuerdo con Howe y Strauss (2000), una cohorte generacional se conforma entre 20 a 25 años y establece cuatro cohortes generacionales: a) generación silenciosa (nacidos entre 1925 y 1942); b) *baby boomers* (nacidos entre 1943 y 1960); c) generación 13 (generación X nacida entre 1961 y 1981); y, d) *Millennials* (generación Y nacida entre 1982 y 2000). Aunque la literatura aún no aborda una conformación exacta del rango de años de cada cohorte, el marco teórico

de Howe y Strauss (2000) permite una referencia importante en la definición de sus estructuras.

La relación del individualismo con la teoría de la cohorte generacional, puede ser explicada por Arnett (2010) mediante la *elayed entry into adult responsibility*, esto es que los jóvenes experimentan una nueva etapa de la vida, denominada como la adultez emergente, en la que se centran en sí mismos. Además, los cambios en las normas culturales han retrasado el punto en el que muchos jóvenes actuales asumen responsabilidades como adultos. De este modo, las cohortes generacionales reducen significativamente los grupos de parentesco, debido a la continua modernización y las bajas tasas de natalidad (Hong 2017).

Las etiquetas generacionales que han trascendido en el tiempo, de alguna forma han sido causantes de variantes en el comportamiento y las relaciones entre individuos (Gorman et al. 2004; Stankiewicz y Łychmus 2017; Stevanin et al. 2018). Zhou et al. (2018) sugirieron un fuerte cambio intergeneracional del colectivismo hacia el individualismo en China, que fue previamente analizado por Moore (2005), quien encontró que uno de los cambios más destacados es un nuevo tipo de individualismo debido a un nuevo término asociado con el *ku*.<sup>1</sup> También, por ejemplo, los *millennials* bielorrusos tienden al individualismo, centrados en su propia carrera y bienestar, que aunque valoran mucho a la familia, prefieren las relaciones personales sin deberes y responsabilidades morales (Grishchenko y Titarenko 2019). O, los *millennials* mexicanos que difieren de sus valores culturales tradicionales por un individualismo dentro de un Estado de bienestar (Ulla y Petri 2017). Grant (2017) advirtió que existe un creciente interés en el propósito de la vida y un cambio hacia los valores individualistas en los *millennials* y sugiere que podría convertirse en la primera generación que restituiría o propagaría una tendencia histórica hacia el individualismo.

Todos estos antecedentes motivan esta investigación y conllevan a indagar si las sociedades colectivistas podrían tener inclinaciones de individualismo, más aún cuando existen cambios generacionales que cada vez son más

---

1. Ícono verbal de una rebelión juvenil que promete transformar algunos de los valores culturales más duraderos de la generación anterior (Moore 2005).

persistentes y podrían estar influenciados por el crecimiento económico y la modernidad.

## **Metodología**

Esta investigación utilizó un diseño no experimental transversal y correlacional, que implicó la selección de la muestra una sola vez en el tiempo. La recolección de datos fue a partir de encuestas personales que se procesaron mediante SPSS 25 (IBM 2020). Se aplicaron las pruebas de Kolmogorov-Smirnov, U de Mann-Whitney, Kruskal-Wallis y chi cuadrado de Pearson.

## **Instrumentación**

El instrumento de medición incluyó la versión en español de VSM08 del cuestionario de Hofstede (2008) diseñado para medir la cultura nacional de los países. Incluyó cuatro secciones, tres de ellas elaboradas en escala Likert de cinco puntos. Las principales alternativas se constituyeron por: 1= de máxima importancia y 5= de muy poca o sin importancia. La última sección se relacionó con datos generales de los encuestados, tales como sexo, edad, nivel de educación, tipo de trabajo y nacionalidad.

Aunque el cuestionario VSM08 está validado por el Hofstede Centre, se aplicó la técnica de validación de contenido mediante un panel de expertos en valores culturales. Posteriormente, se realizó una prueba piloto a 30 estudiantes de pregrado en horario matutino de una Facultad de Ciencias Administrativas de una universidad de la ciudad de Quito, en Ecuador. Esta prueba no eliminó ni agregó elementos en el cuestionario, sino que ayudó a considerar pequeños ajustes en la redacción de las preguntas. La validez del instrumento fue calculada mediante el Alfa de Cronbach, en donde el resultado para cada ítems fue mayor a 0,6 (Hair et al. 2010; Powell, 1992) ( $F1=0,91$ ,  $F2=0,98$ ,  $F3=0,93$ ,  $F4=0,96$  y  $F5=0,97$ ).

## Población y muestra

Se seleccionó como población de estudio a Ecuador por ser uno de los países con mayor diversidad étnica. Álvarez-Berrios et al. (2013) establecieron que entre Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, existen más de 190 grupos étnicos diferentes. Aunque Ecuador es el país más pequeño de la región con una superficie de 276 840 km<sup>2</sup> (PNUD 2008), tiene una población de 14 483 499 (EC Instituto Nacional de Estadística y Censos 2010). Además, es uno de los países de Latinoamérica con mayor número de población urbana, pues, la transición de lo rural a lo urbano aumentó aproximadamente del 28 al 68% entre 1950 y 2018 (ONU 2019). Por otro lado, Ecuador es considerado, después de Guatemala, uno de los países más colectivistas (Hofstede et al. 2010). Se seleccionó un total de 390 *millennials* ecuatorianos, residentes en la ciudad de Quito, porque: a) según el Banco Central del Ecuador (2019), tienen una población económicamente activa del 58% y concentra el 11% de la población y b) los *millennials* constituyen la primera generación que alcanza la mayoría de edad en el nuevo milenio (Zachara 2020).

En tabla 1 se presenta un resumen sobre la composición de la muestra y sus estadísticos descriptivos. La segmentación utilizada se conformó bajo el marco de Howe y Strauss (2000) que clasifica a los *millennials* nacidos entre 1982 y 2000. Se puede observar que la media de las edades es similar entre hombres ( $\bar{x}=26$ ) y mujeres ( $\bar{x}=26$ ). En su mayoría, los participantes se concentraron en el sector norte, aunque los sectores centro y sur también fueron representativos.

Tabla 1  
Estadísticos descriptivos

Sector y sexo		N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	
Norte	Hombre	Edad	65	20	38	30,72	5,231
	Mujer	Edad	71	20	38	31,08	4,292
Centro	Hombre	Edad	51	20	28	25,29	2,444
	Mujer	Edad	63	20	28	25,37	2,471
Sur	Hombre	Edad	68	20	24	22,21	1,472
	Mujer	Edad	72	20	24	22,21	1,299

Elaboración propia.

## Recolección de datos

Se realizaron encuestas personales, administradas de lunes a domingo durante cinco meses en los principales centros comerciales de la ciudad, ubicados en los sectores norte, centro y sur. La encuesta tardó entre cinco y diez minutos por participante, seleccionados mediante un muestreo por cuota y juicio, considerando como filtro principal la edad y nacionalidad del encuestado, quienes debían ubicarse como *millennials* ecuatorianos.

## Resultados

El análisis exploratorio de los datos, a partir de las frecuencias simples, identificó la ausencia de valores atípicos. Para determinar la técnica a utilizar, se validó la forma de los datos realizando la prueba de normalidad Kolmogorov-Smirnov con la corrección de Lilliefors en donde sus resultados presentados en la tabla 2, teniendo en cuenta el valor de significancia ( $p=0,000$ ), no indicaron diferencias entre la edad y el sexo.

Tabla 2  
Pruebas de normalidad Kolmogorov-Smirnov<sup>a</sup>

		Estadístico	gl	Sig.			Estadístico	gl	Sig.
Edad	Hombre	0,165	184	0,000	Edad	Norte	0,197	136	0,000
	Mujer	0,156	206	0,000		Centro	0,274	114	0,000
						Sur	0,195	140	0,000

a. Corrección de significación de Lilliefors.

Elaboración propia.

Posteriormente, mediante la prueba chi cuadrado de Pearson se verificó la significancia de los ítems para calcular el IDV propuesto en el manual de Hofstede et al. (2008):  $IDV = 35(m04-m01) + 35(m09-m06) + C_{(ic)}$ . Se obtuvo una relación significativa entre m04 y m01. En la tabla 3 se presenta el resumen de las variables y el valor de la prueba de chi cuadrado.

Tabla 3  
Relación entre m04 y m01 y prueba de chi-cuadrado

		Tener estabilidad laboral					Total
		De máxima importancia	Muy importante	De moderada importancia	De poca importancia	Nada importante	
Tener suficiente tiempo para su vida personal y familiar	De máxima importancia	51	67	22	3	0	143
		44,0	68,6	27,5	1,8	1,1	143,0
		13,1%	17,2%	5,6%	0,8%	0,0%	36,7%
	Muy importante	48	59	45	1	0	153
		47,1	73,4	29,4	2,0	1,2	153,0
		12,3%	15,1%	11,5%	0,3%	0,0%	39,2%
	De moderada importancia	8	60	6	0	0	74
		22,8	35,5	14,2	0,9	0,6	74,0
		2,1%	15,4%	1,5%	0,0%	0,0%	19,0%
	De poca importancia	13	1	2	1	1	18
		5,5	8,6	3,5	0,2	0,1	18,0
		3,3%	0,3%	0,5%	0,3%	0,3%	4,6%
Nada importante	0	0	0	0	2	2	
	0,6	1,0	0,4	0,0	0,0	2,0	
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,5%	
<b>Total</b>	120	187	75	5	3	390	
	120,0	187,0	75,0	5,0	3,0	390,0	
	30,8%	47,9%	19,2%	1,3%	0,8%	100%	
		<b>Valor</b>	<b>df</b>	<b>Significación asintótica (bilateral)</b>			
Chi-cuadrado de Pearson		332,957 <sup>a</sup>	16	0			
Razón de verosimilitud		96,122	16	0			
Asociación lineal por lineal		3,37	1	0,066			
N de casos válidos		390					

a. 14 casillas (56,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,02.  
Elaboración propia.

De la misma manera, se pudo verificar una significancia estadística entre los ítems m09 y m06. Estas relaciones se presentan en la tabla 4.

Tabla 4  
Relación entre m09 y m06 y prueba de chi-cuadrado

		Tener un trabajo respetado por su familia					Total
		De máxima importancia	Muy importante	De moderada importancia	De poca importancia	Nada importante	
Desempeñar un trabajo interesante	De máxima importancia	84 52,6 21,5%	51 63,5 13,1%	23 40,8 5,9%	3 8,2 0,8%	16 11,8 4,1%	177 177,0 45,4%
	Muy importante	30 43,1 7,7%	85 52,1 21,8%	24 33,5 6,2%	2 6,7 0,5%	4 9,7 1,0%	145 145,0 37,2%
	De moderada importancia	2 15,5 0,5%	1 18,7 0,3%	37 12,0 9,5%	12 2,4 3,1%	0 3,5 0,0%	52 52,0 13,3%
	De poca importancia	0 1,8 0,0%	3 2,2 0,8%	2 1,4 0,5%	1 0,3 0,3%	0 0,4 0,0%	6 6,0 1,5%
	Nada importante	0 3,0 0,0%	0 3,6 0,0%	4 2,3 1,0%	0 0,5 0,0%	6 0,7 1,5%	10 10,0 2,6%
	<b>Total</b>	116 116,0 29,7%	140 140,0 35,9%	90 90,0 23,1%	18 18,0 4,6%	26 26,0 6,7%	390 390,0 100%
			<b>Valor</b>	<b>df</b>	<b>Significación asintótica (bilateral)</b>		
		Chi-cuadrado de Pearson	245,858 <sup>a</sup>	16	0,000		
		Razón de verosimilitud	211,846	16	0,000		
		Asociación lineal por lineal	61,212	1	0,000		
	N de casos válidos	390					

a. 12 casillas (48,0%) han esperado un recuento menor que 5. El recuento mínimo esperado es ,28. Elaboración propia.

Con estos resultados se probó que las respuestas de los ítems fueron consistentes. El IDV determinó un valor resultante de:

$$53 \text{ puntos IDV} = \frac{35}{5,6} (1,9-1,9) + \frac{35}{5,6} (2,2-1,8) + \frac{280}{5,6}$$

lo que evidencia una tendencia importante hacia el individualismo. También se calculó el IDV para cada segmento. La tabla 5 revela que las mujeres del sector norte no se difirieron de las de los sectores centro y sur, pero entre ellas sí existieron similitudes, mientras que los hombres de los sectores norte y centro obtuvieron puntajes iguales, a pesar de existir entre ellos una diferencia de 10 años. Además, se observó menor brecha de IDV para los hombres del sector sur.

Tabla 5  
IDV por segmentos

Sector		N	Mínimo	Máximo	Media	IDV
Norte	Hombre	Edad 65	20	38	30,72	50,83
	Mujer	Edad 71	20	38	31,08	50,06
Centro	Hombre	Edad 51	20	28	25,29	50,83
	Mujer	Edad 63	20	28	25,37	50,38
Sur	Hombre	Edad 68	20	24	22,21	50,26
	Mujer	Edad 72	20	24	22,21	50,40

Elaboración propia.

Posteriormente, para verificar los resultados del índice, se aplicaron las pruebas de U Mann-Whitney para las variables de sexo y edad, considerando las hipótesis:  $H_0$ : La distribución de la edad es la misma para hombres y mujeres.  $H_1$ : La distribución de la edad no es la misma para hombres y mujeres. Para sexo y sector se utilizó la prueba de Kruskal-Wallis, con las hipótesis:  $H_0$ : La distribución de hombres y mujeres es la misma para el sector norte, centro y sur.  $H_1$ : La distribución de hombres y mujeres no es la misma para el sector norte, centro y sur.

En la tabla 6 se evidencia que las edades no discreparon del sexo. Esto es que, la representatividad de los datos es la misma para cada variable, por ende, no existen diferencias entre hombres y mujeres en función al sector donde residen. Así, el IDV influyó positivamente, tanto con la edad como con el sexo. Además, los grupos de edades también se relacionaron, por lo que el nivel de individualismo depende del sexo.

Tabla 6  
Estadísticos de prueba<sup>a</sup>

	Edad
U de Mann-Whitney	18 252,500
W de Wilcoxon	35 272,500
Z	-0,632
Sig. asintótica (bilateral)	0,528

a. Variable de agrupación: Sexo.

Rangos

	Género	N	Rango promedio	Suma de rangos
Edad	Hombre	184	191,70	35 272,50
	Mujer	206	198,90	40 972,50
	Total	390		

Elaboración propia.

En la tabla 7 se puede verificar que sí existen diferencias significativas entre la edad y el sector. Por esto, es probable que el individualismo esté vinculado con el desarrollo y nivel socioeconómico de los *millennials*. Así, mientras más adulto sea un individuo, menor será su tendencia al individualismo y mientras más joven sea, su nivel de individualismo será mayor.

Tabla 7  
Estadísticos de prueba<sup>a, b</sup>

	Edad
H de Kruskal-Wallis	204,132
Gl	2
Sig. asintótica	0,000

a. Prueba de Kruskal Wallis.

b. Variable de agrupación: Sector.

Elaboración propia.

Rangos

	Sector	N	Rango promedio
Edad	Norte	136	295,65
	Centro	114	190,08
	Sur	140	102,63
	Total	390	

## Discusión

El estudio replica el instrumento VSM08 y el cálculo del IDV en *millennials*. Los hallazgos señalan que cuando se realiza el cálculo del IDV, las puntuaciones de IDV pueden ser diferentes entre hombres y mujeres, en función de su edad y de su lugar de residencia. Se encuentra que los hombres y las mujeres más jóvenes son más individualistas que los hombres y mujeres mayores y que los hombres son menos sensibles a una tendencia individualista que dependa del sector donde se encuentran, es decir, el nivel de individualismo en los hombres es menos significativo con el sector, más que con la edad.

A diferencia de los hombres, las mujeres tienen variaciones de IDV dependiendo del sector donde viven, pero también se relacionan con la edad. Las mujeres mayores son menos individualistas que las que se encuentran en una edad entre 20-28 años, aunque las más jóvenes entre 20-24 años son más individualistas que estas. Además, se evidencia que la mayoría de *millennials* tienen una edad promedio de 26 años y que el IDV es similar para todos los casos. Así, se prueba que las mujeres jóvenes han otorgado mayor importancia a los valores individualistas y que tanto mujeres como hombres tienden a estar de acuerdo en ciertas decisiones familiares. De hecho, si bien Hofstede (1983), manifestó que en América Latina el colectivismo prevalece al individualismo, este estudio revela que las mujeres *millennials* más jóvenes podrían ser más individualistas que los hombres, lo que se constituye en un hallazgo importante para las empresas para poder realizar estrategias de marketing mucho más focalizadas.

Por otro lado, es posible que el sector de residencia de los *millennials* se relacione con el nivel socioeconómico y de desarrollo económico. Las variaciones culturales, entonces, pueden reflejar diferencias en la representación de la cultura en los *millennials*, independientemente de su entorno. Por ello, los *millennials* poseen una tendencia hacia el individualismo a pesar de su diversidad étnica.

Con este estudio se demuestra, además, que el individualismo representa a las sociedades modernas y, por lo tanto, está asociado con otros fenómenos como la alta profesionalización y adopción/adaptación de nuevos estilos de vida. Esto, debido a que, en su mayoría, se constató un alto número de mi-

gración rural-urbana, lo que ha ocasionado que los *millennials* cambien sus comportamientos por emular la cultura de acogida, así como, tal como expresa Welzel (2013), las transformaciones socioeconómicas que convierten las amenazas en oportunidades alimentan un cambio generacional, en donde la mente humana ajusta su programación a las condiciones existenciales cambiantes.

Además, aunque la teoría de la modernización se enfoca en países individualistas, se evidencia en este estudio que también es aplicable para países colectivistas, pues, a medida que las sociedades se enriquecen, los niveles de individualismo aumentan. Los *millennials* que han nacido y se han desarrollado en una sociedad altamente colectivista, aunque respetan sus valores culturales tradicionales, están cambiando a un individualismo que brinda autonomía y es libre de responsabilidades morales. Seguir la tradición se ha vuelto menos importante con el tiempo y se valora más la independencia.

Por otra parte, este estudio amplía un marco de referencia sobre los *millennials* desde un enfoque cultural, estableciendo que, si bien pertenecen a una sociedad colectivista, sus tendencias culturales pueden ser individualistas. Se comprueba que los cambios generacionales crean variaciones latentes de IDV y se justifica que el individualismo aumenta con la modernidad (Hofstede 2013). Además de evidenciarse diferencias entre variables demográficas (sexo y edad) y geográficas (sector de ubicación), se establece que la adultez emergente no es considerada como un fenómeno generacional que desaparecerá en los próximos años, sino, por el contrario, es una nueva etapa de vida que será normativa en las sociedades industrializadas y se impulsará en los países en desarrollo.

Del mismo modo, si bien el desarrollo económico es parte inherente de la teoría de la modernización, este es más fuerte en la generación *millennial*, pues, se comprueba que dicho desarrollo induce al individualismo a partir de mayores desafíos profesionales y desarrollo económico. Por ello, es esta generación la que está a cargo de decisiones empresariales, lo que les ha conllevado a la creación de nuevas estructuras familiares, haciéndolos cada vez más individualistas. El estudio de Malikhao y Servaes (2011) también confirmó un incremento del individualismo debido a la globalización de los medios de comunicación, que inciden en la identidad individual, sumado a lo

que el Global Index (2018) identifica como el grupo con más alta frecuencia de uso de dispositivos tecnológicos.

En otro aspecto, se sugiere que los *millennials* mayores tienen expectativas y aspiraciones de vida más bajas y, por lo tanto, se concentran en tener vidas más simples. Sin embargo, estos hallazgos también demuestran la posibilidad de que la posición relativa del IDV no cambie con el tiempo, es decir, los valores culturales propuestos por Hofstede (1983) no son puntuaciones inválidas y se admiten como una dimensión coherente y empíricamente útil de la cultura nacional, alineándose con otros autores (por ejemplo, Beugelsdijk et al. 2015; Beugelsdijk y Welzel 2018; Minkov 2018). Así, aunque se haya evidenciado que los *millennials* poseen una tendencia al individualismo y se ha producido un cambio cultural, esto puede ocurrir de la misma manera para todas las generaciones, sin que las posiciones relativas de los países se vean afectadas. Por ende, una vez que los *millennials* más jóvenes hayan alcanzado la misma edad que los *millennials* adultos, sus miembros más jóvenes podrían expresar los mismos valores que sus predecesores.

## Conclusión

El objetivo principal de este artículo fue replicar el IDV en la generación de *millennials* de una población de Ecuador y comprobar la validez del índice. Se encontró que las culturas nacionales con bajo puntaje en IDV podrían tener una orientación cercana al individualismo y aunque Ecuador está ubicado como un país extremadamente colectivista, los *millennials*, a pesar de su diversidad étnica, poseen una creciente tendencia individualista.

Además, se contribuye con evidencia al confirmar que el individualismo representa a las sociedades modernas. También, aunque la igualdad de género se asocia con el individualismo, se comprueba que pueden existir diferencias en el comportamiento entre hombres y mujeres, de acuerdo con su edad y lugar de residencia, además, posiblemente esto se deba al incremento de migración rural-urbana, que ha hecho que se generen nuevos estilos de vida y que acreciente la profesionalización de *millennials*. Así, las culturas se están volviendo más individualistas con el tiempo, especialmente en aquellas partes del mundo donde la economía está creciendo.

Sin embargo, también se evidencia que, a pesar del cambio cultural, el IDV sigue siendo un indicador válido de las dimensiones culturales actuales, pudiendo producirse nuevos cambios culturales en todas las generaciones, sin que las dimensiones de los países se vean afectadas. El estudio demuestra que el individualismo en los *millennials* no afecta a la sociedad en su conjunto, pues, es posible que el IDV no varíe en el tiempo. Es posible que cuando los *millennials* más jóvenes alcancen la edad de los *millennials* adultos asuman sus comportamientos y, por ende, sus valores culturales. Lo mismo ocurría con otras generaciones.

## Limitaciones y futuras investigaciones

Si bien el estudio presenta importantes hallazgos y actualiza información sobre las dimensiones culturales de Hofstede, también deben considerarse ciertas limitaciones: a) al replicarse el cuestionario VSM08 no fue posible analizar otras variables de interés como indicadores relacionados con la situación laboral o la desigualdad económica de los *millennials*, lo que hubiera sido importante para confirmar que el crecimiento económico predice el individualismo y descartar que esta y otras generaciones se sustentan solo en argumentos descriptivos, y, b) como el estudio se realizó en un momento determinado, es posible que sus resultados se vean afectados por factores externos y eventos posteriores que influyan en el comportamiento de los individuos.

Investigaciones posteriores deben extenderse en realizar comparaciones al menos entre dos países altamente colectivistas o individualistas. También, contemplar la aplicación de estudios longitudinales para evaluar en el tiempo las variaciones en las culturas individualistas y colectivistas, en contraste con otras cohortes generacionales. Otras investigaciones de seguimiento podrían centrarse en explicar los cambios específicos de cada país observados en las dimensiones de Hofstede y relacionar los cambios en el individualismo con los procesos de desarrollo económico expuestos en la teoría de la modernización y así mostrar no solo si la cultura importa, sino también cuánto importa.

## Referencias

- Aguilar-Rodríguez, Iliana E., César A. Bernal-Torres, Juan C. Aldana-Bernal, Andrés G. Acosta-Aguinaga, Carlos H. Artieda-Cajilema y Priscila Chalá. 2021. "Relationship Between Social Culture, Industry 4.0, and Organizational Performance in the Context of Emerging Economies". *Journal of Industrial Engineering and Management* 14 (4): 750-770. <https://doi.org/10.3926/jiem.3560>.
- Álvarez-Berrios, Nora L., Isabel K. Parés-Ramos y Mitchell T. Aide. 2013. "Contrasting Patterns of Urban Expansion in Colombia, Ecuador, Peru, and Bolivia between 1992 and 2009". *Ambio* 42 (1): 29-40.
- Arnett, Jeffrey Jensen. 2010. "Oh, Grow up! Generational Grumbling and the New Life Stage of Emerging Adulthood-Commentary on Trzesniewski & Donnellan (2010)". *Perspectives on Psychological Science* 5 (1): 89-92.
- Atsawintarakun, Pimnapa, y Takaya Yuizono. 2014. "How Different Cultures Affect Online Communication on Knowledge Sharing between the Thais and Chinese". Lecture Notes in Computer Science (Including Subseries Lecture Notes in Artificial Intelligence and Lecture Notes in Bioinformatics). Accedido noviembre de 2020: 523-533. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-07308-8\\_50](https://doi.org/10.1007/978-3-319-07308-8_50).
- Beugelsdijk, Sjoerd, Robbert Maseland y André van Hoorn. 2015. "Are Hofstede's Culture Dimensions Stable over Time?". *Global Strategy Journal* 5 (3): 223-240.
- Beugelsdijk, Sjoerd, y Chris Welzel. 2018. "Dimensions and Dynamics of National Culture: Synthesizing Hofstede with Inglehart". *Journal of Cross-Cultural Psychology* 49 (10): 1469-1505.
- Bubany, Shawn T., y Jo Ida C. Hansen. 2011. "Birth Cohort Change in the Vocational Interests of Female and Male College Students". *Journal of Vocational Behavior* 78 (1): 59-67.
- Chang, Kyung-Sup. 2010. *South Korea under Compressed Modernity. Familial Political Economy in Transition*. Londres: Routledge.
- Chao, Chin Chung, y Dexin Tian. 2011. "Culturally Universal or Culturally Specific: A Comparative Study of Anticipated Female Leadership Styles in Taiwan and the United States". *Journal of Leadership and Organizational Studies* 18 (1): 64-79.
- Cienfuegos-Martínez, Yessica Ivett, Alicia Saldivar-Garduño, Rolando Díaz-Loving y Alejandro Daniel Avalos-Montoya. 2016. "Individualismo y colectivismo: caracterización y diferencias entre dos localidades mexicanas". *Acta de Investigación Psicológica* 6 (3): 2534-2543.
- Czarnecka, Barbara, Bruno Schivinski y Serap Keles. 2020. "How Values of Individualism and Collectivism Influence Impulsive Buying and Money Budgeting: The Mediating Role of Acculturation to Global Consumer Culture". *Journal of Consumer Behaviour* 4 (7): 1-18. [10.1002/cb.1833](https://doi.org/10.1002/cb.1833).
- De Mooij, Marieke, y Geert Hofstede. 2002. "Convergence and Divergence in Consumer Behavior: Implications for International Retailing". *Journal of Retailing* 78: 61-69.

- EC Banco Central del Ecuador (BCE). 2019. *Reporte trimestral de mercado laboral*. Consultado noviembre de 2020. <https://bit.ly/3h3Qgmm>.
- EC Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2010. *Censo de población y vivienda*. Consultado septiembre de 2020. <http://redatam.inec.gob.ec/>.
- . 2012. *Directorio de empresas y establecimientos contenido generalidades resultados*. Consultado septiembre de 2020. <https://bit.ly/3sEpwhC>.
- Gaganis, Chrysovalantis, Iftekhar Hasan, Panagiota Papadimitri y Menelaos Tasiou. 2019. "National Culture and Risk-Taking: Evidence from the Insurance Industry". *Journal of Business Research* 97: 104-116.
- Global Index. 2018. *Generation Z Is More Likely to Spend Time Online via Mobile than Millennials*. Consultado octubre de 2020. <https://bit.ly/3gQi5yc>.
- Gorman, Phil, Teresa Nelson y Alan Glass. 2004. "The Millennial Generation: A Strategic Opportunity". *Journal of Organizational Behavior* 12 (3): 255-270.
- Grant, Gabriel B. 2017. "Exploring the Possibility of Peak Individualism, Humanity's Existential Crisis, and an Emerging Age of Purpose". *Frontiers in Psychology* 8 (1478): 1-11.
- Grishchenko, Zhanna, y Larissa Titarenko. 2019. "Belarusian Millennials: A Generation Gap?". *Filosofija, Sociologija* 30 (4): 317-324.
- Grossmann, Igor, y Michael E. W. Varnum. 2015. "Social Structure, Infectious Diseases, Disasters, Secularism, and Cultural Change in America". *Psychological Science* 26 (3): 311-324.
- Hair, Joseph, Bill Black, William C. Black, Barry J. Babin y Ralph E. Anderson. 2010. *Multivariate Data Analysis*. Upper Saddle Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Hamamura, Takeshi. 2012. "Are Cultures Becoming Individualistic? A Cross-Temporal Comparison of Individualism-Collectivism in the United States and Japan". *Personality and Social Psychology Review* 16 (1): 3-24.
- Hofstede, Geert. 1983. "National Cultures in Four Dimensions. A Research-Based Theory of Cultural Differences among Nations". *International Studies of Management & Organization* 13 (1-2): 46-74.
- . 2001. *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Newbury Park: Sage.
- . 2008. *Values Survey Module*. Helsinki: Hofstede Center.
- . 2013. "Replicating and Extending Cross-National Value Studies: Rewards and Pitfalls—An Example from Middle East Studies". *Academy of International Business Insights* 13 (2): 5-7.
- Hofstede, Geert, y Gert Jan Hofstede. 2005. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Hofstede, Geert, y Michael Minkov. 2013. *Values Survey Module 2013 Manual*. Helsinki: Hofstede Centre.
- Hofstede, Geert, Gert-Jan Hofstede y Michael Minkov. 2010. *Cultures and Organizations. Software of the Mind. Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival*. Nueva York: McGraw-Hill.

- Hofstede, Geert, Gert-Jam Hofstede, Michael Minkov y Henk Vinken. 2008. *Values Survey Module 2008*. Helsinki: Hofstede Center.
- Hong, Chan-Sook. 2017. "A Critical Argument against the Thesis of 'Individualization without Individualism': Focusing on a Comparison between Germany's Sonderweg and South Korea's Special Path to Modernization". *Korea Journal* 57 (2): 102-128.
- Howe, Neil, y William Strauss. 2000. *Millennials Rising: The Next Great Generation*. Nueva York: Vintage.
- Huber, Brigitte, Matthew Barnidge, Homero Gil de Zúñiga y James Liu. 2019. "Fostering Public Trust in Science: The Role of Social Media". *Public Understanding of Science* 28 (7): 759-777.
- IBM, Corp. 2020. *IBM SPSS Statistics for Windows, Version 25.0*. IBM Corp. Armonk: IBM.
- Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2007. "World Values Survey: The World's Most Comprehensive Investigation of Political and Sociocultural Change". Accedido agosto de 2020. <https://bit.ly/34XgFQj>.
- Inglehart, Ronald, y Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Iyengar, Sheena S., Mark R. Lepper y Thomas Jefferson. 1999. "Rethinking the Value of Choice: A Cultural Perspective on Intrinsic Motivation". *Journal of Personality and Social Psychology* 76 (3): 349-366.
- Kagitcibasi, Cigdem. 1994. "A Critical Appraisal of Individualism and Collectivism: Toward a New Formulation". *American Psychology Association* 18: 52-65.
- Kramer, Thomas, Suri Spolter-Weisfeld y Maneesh Thakkar. 2007. "The Effect of Cultural Orientation on Consumer Responses to Personalization". *Marketing Science* 26 (2): 246-258.
- Malikhao, Patchanee, y Jan Servaes. 2011. "The Media Use of American Youngsters in the Age of Narcissism: Surviving in a 24/7 Media Shock and Awe - Distracted by Everything". *Telematics and Informatics* 28 (2): 66-76.
- Massry-Herzallah, Asmahan, y Khalid Arar. 2019. "Gender, School Leadership and Teachers' Motivations: The Key Role of Culture, Gender and Motivation in the Arab Education System". *International Journal of Educational Management* 33 (6): 1395-1410.
- Minkov, Michael. 2007. *What Makes Us Different and Similar: A New Interpretation of the World Values Survey and Other Cross-Cultural Data*. Sofia: Klasika I Stil.
- . 2018. "A Revision of Hofstede's Model of National Culture: Old Evidence and New Data from 56 Countries". *Cross Cultural and Strategic Management* 25 (2): 231-256.
- Moore, Robert L. 2005. "Generation Ku: Individualism and China's Millennial Youth". *Ethnology* 44 (4): 357-376.
- Offermann, Leen R., y Peta S. Hellmann. 1997. "Culture's Consequences for Leadership Behavior: National Values in Action". *Journal of Cross-Cultural Psychology* (28): 342-351.

- Páez, Darío, y Elena Zubieta. 2005. "Dimensiones Culturales: Individualismo-Colectivismo Como Síndrome Cultural". En *Psicología Social, Cultura y Educación*, editado por Itziar Fernandez, Silvia Ubillo, Ellena Zubieta y Darío Páez, 55-72. Madrid: Pearson.
- Powell, Thomas. 1992. "Organizational Alignment as Competitive Advantage". *Strategic Management Journal* 13 (2): 119-134.
- Rojas, Ronald R. 2019. "Cultural Influences on Latin American Perceptions of Inclusion and Diversity". *International Journal of Organizational Diversity* 19 (1): 45-61.
- Sachs, Jeffery. 2005. *The End of Poverty: How Can We Make It Happen in Our Lifetime*. Londres: Penguin.
- Sanjeev P. Sahni, y Garima Jain. 2018. "Internet Infidelity: An Interdisciplinary Insight in a Global Context". En *Cultural institutions in new technology: Evidence from Internet Infidelity*, editado por Padmanabha Ramanujam, Yugank Goyal y Sriya Sridhar, 45-67. Singapur: Springer.
- Shkodriani, Gina M., y Judith L. Gibbons. 1995. "Individualism and Collectivism among University Students in Mexico and the United States". *Journal of Social Psychology* 135 (6): 765-772.
- Sinha, Jai B. P. 2014. *Psycho-Social Analysis of the Indian Mindset*. Nueva Delhi: Springer.
- Solomon, Michael R. 2008. *Comportamiento del consumidor*. Ciudad de México: Pearson.
- . 2013. *Comportamiento del consumidor*. Ciudad de México: Pearson.
- Stankiewicz, Janina, y Patrycja Lychmus. 2017. "Corporate Core Values and Professional Values of Generation Y from the Perspective of the Effectiveness of Ethics Programs". *Management* 21 (1): 95-110.
- Stevanin, Simone, Alvisa Palese, Valentina Bressan, Katri Vehviläinen-Julkunen y Tarja Kvist. 2018. "Workplace-Related Generational Characteristics of Nurses: A Mixed-Method Systematic Review". *Journal of Advanced Nursing* 74 (6): 1245-1263.
- Tarhini, Ali, Kate Hone, Xiaohui Liu y Takwa Tarhini. 2017. "Examining the Moderating Effect of Individual-Level Cultural Values on Users' Acceptance of e-Learning in Developing Countries: A Structural Equation Modeling of an Extended Technology Acceptance Model". *Interactive Learning Environments* 25 (3): 306-328.
- Tung, Rosalie L., y Alain Verbeke. 2010. "Beyond Hofstede and GLOBE: Improving the Quality of Cross-Cultural Research". *Journal of International Business Studies* 41 (8): 1259-1274.
- Ulla, Kontio, y Tapio Petri. 2017. "Four Mexican Dreams: What Will Drive the Mexican Millennial to Invest?". *Futures* 93: 89-101.
- United Nations. 2019. "Department of Economic and Social Affairs. Population Dynamics". *Word Unrbanization Prospects 2019*. Accedido febrero de 2021. <https://population.un.org/wup/Country-Profiles/>.
- United Nations Development Programme. 2008. *Assessment of Development Results-Valuation of UNDP Ecuador*. Accedido marzo de 2021. <https://bit.ly/3LMbIuj>.

- Voronov, Maxim, y Jefferson A. Singer. 2002. “The Myth of Individualism – Collectivism: A Critical Review”. *The Journal of Social Psychology* 142 (4): 461-480.
- Welzel, Christian. 2013. *Freedom Rising: Human Empowerment and the Quest for Emancipation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Yamagishi, Toshio. 1988. “Exit from the Group as an Individualistic Solution to the Free Rider Problem in the United States and Japan”. *Journal of Experimental Social Psychology* 24 (6): 530-542.
- Zachara, Małgorzata. 2020. “The Millennial Generation in the Context of Political Power: A Leadership Gap?”. *Leadership* 16 (2): 241-258.
- Zhou, Chan, Wai Ying Vivien Yiu, Michael Shengtao Wu y Patricia M. Greenfield. 2018. “Perception of Cross-Generational Differences in Child Behavior and Parent Socialization: A Mixed-Method Interview Study with Grandmothers in China”. *Journal of Cross-Cultural Psychology* 49 (1): 62-81.

## Sustainable Consumption Patterns of Young Adults in Mexico City

*Patrones de consumo sostenible de jóvenes adultos  
en Ciudad de México*

*Padrões de consumo de adultos jovens na cidade de México*

**Mélanie Sarah Picard**

*Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México*  
melanie.picard75@live.fr  
<https://orcid.org/0000-0002-7207-3757>

**Luciana Manfredi**

*Universidad ICESI. Cali, Colombia*  
lcmanfredi@icesi.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0001-5375-8593>

DOI: <https://doi.org/10.32719/25506641.2022.12.10>

Recibido: 31 de agosto de 2021 • Revisado: 14 de octubre de 2021  
Aceptado: 4 de enero de 2022 • Publicado: 1 de julio de 2022

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Abstract

Due to a deeper understanding by consumers of the environmental challenge, during the last two decades there has been exponential growth in research on sustainable consumption (SC), especially in developed countries. Most of the studies related to this topic focused on exploring, profiling or modelling the phenomenon have primarily been performed in these regions. However, in emerging markets consumers are concerned about sustainability so research must include them in its scope. Therefore, this research focuses on the young adult population of Mexico City to explore SC behavior patterns and associated segmentation criteria. The study relies on cluster analysis using the K-means method, derived from a quantitative survey of 248 subjects aged 20 to 34 who live in Mexico City. Clusters help to identify five groups of SC patterns, based on four SC key factors: culture, public policies, socio-environmental concern, and sustainable marketing associated with five types of SC: purchase of sustainable products, preference for alternative channels, non-monetary sustainable practices, collaborative consumption and sustainable transportation. The value of this exploratory study involves the provision of new information on characteristics to establish distinct groups of consumers based on SC among young adults in Mexico City.

**Key words:** Sustainable consumption, segmentation, consumer behavior, consumption patterns, cluster analysis

**JEL:** M14 Corporate culture, diversity, social responsibility.

## Resumen

Debido a la mayor comprensión de consumidores del desafío ambiental, las últimas dos décadas se ha visto un crecimiento exponencial en investigaciones sobre consumo sostenible (CS), especialmente en países desarrollados. La mayoría de estudios sobre este tema se concentraron en la exploración, perfilamiento o modelamiento del fenómeno y se desarrollaron en estas regiones. Sin embargo, en mercados emergentes, los consumidores se preocupan por la sostenibilidad por lo que la investigación debe incluirlos en su alcance. Por lo tanto, esta investigación se concentra sobre la población de jóvenes adultos de Ciudad de México para explorar los patrones de comportamiento y criterios de segmentación relacionados de CS. El estudio se basa en análisis de conglomerados empleando el algoritmo K-means, derivado de una encuesta cuantitativa de 248 sujetos entre 20 a 34 años de edad y habitantes de Ciudad de México. El método de conglomerado ayudó a identificar cinco grupos de patrones de CS, con base en cuatro factores clave de CS: cultura, políticas públicas, problemas socioambientales, preferencia de canales alternativos, prácticas sostenibles no monetarias, consumo colaborativo y transporte sostenible. El valor de este estudio exploratorio involucra proveer nueva información de características para establecer grupos diferenciados de consumidores con base en CS entre los jóvenes adultos de Ciudad de México.

**Palabras clave:** Consumo sostenible, segmentación, comportamiento del consumidor, patrones de consumo, análisis de conglomerados

**JEL:** M14 Cultura corporativa, diversidad, responsabilidad social

## Resumo

Por causa da compreensão aumentada dos consumidores sob o desafio ambiental, as últimas duas décadas viram um crescimento exponencial das pesquisas do consumo sustentável (CS), especialmente nos países mais desenvolvidos. A maioria de estudos do tema se focalizaram na exploração, categorização e ou modelamento do fenômeno, e se desenvolveram ao redor dessas regiões. Não obstante, em mercados emergentes, os consumidores estão preocupados com a sustentabilidade e, conseqüentemente, é necessário incluir ela no rango do estudo. Assim, o estudo está focalizado na população de adultos jovens em Cidade de México para explorar os padrões de comportamento e critérios de segmentação em relação com CS. O estudo está baseado em uma análise com segmentação usando o algoritmo K-means, derivado de um questionário quantitativo de 248 sujeitos com idades entre 20 e 34 anos e habitantes de Cidade de México. A análise de agrupamento ajudou a identificar cinco grupos de padrões de CS, baseados em 4 fatores chave de CS: cultura, políticas públicas, problemas socioambientais, preferência de canais alternativos, práticas sustentáveis não monetárias, consumo colaborativo e transporte sustentável. O valor de esse estudo exploratório inclui a provisão de nova informação sob as características para determinar grupos diferenciados de consumidores baseados em CS nos adultos jovens de Cidade de México.

**Palavras-chave:** Consumo sustentável, segmentação, comportamento do consumidor, padrões de consumo, análises de agrupamento

**JEL:** M14 Cultura corporativa, diversidade, responsabilidade social.

## Introduction

According to a study carried out by the World Business Council of Sustainable Development in 2008, in all countries surveyed—including Germany, Canada, China, United States, France, India, Mexico, Russia and the United Kingdom— consumers acknowledge their responsibility to the environment and take concrete actions on a daily basis to reduce their consumption and waste. In Mexico in particular, in 2014, 76% of the population surveyed said they were concerned about the environment and social context, which represents an increase of 12% compared to 2009 (GlobeScan and National Geographic 2014).

At the same time, the World Council of Sustainable Development anticipates that the global middle class should triple by 2030 and reach four billion people in 2040, that is, 44% of the world population (World Business Council of Sustainable Development 2008).

Consequently, the total income available in this sector of the population would increase significantly and could become a new challenge for a sustainable world if this is associated with a replication of current intolerable consumption patterns. Indeed, the actual human footprint on natural resources exceeds by 25% the regeneration biocapacity of the Earth, which could reach 70% in 2040, if there is change in current consumption trends (World Business Council of Sustainable Development 2008). Therefore, it is critical and urgent to investigate SC in emerging countries to understand how it could be customized, encouraged and widely adopted to avoid high carbon economical transitions, and lead to low carbon economies.

However, so far, the SC phenomenon has been primarily documented in developed countries where its growth has been exponential during the last two decades (García and Poole 2009). As a result, related investigation, understanding, profiling and modeling knowledge is mainly associated with those regions (Dueñas Ocampo et al., 2014; Papadopoulos et al. 2010). This geographical limitation is expressed by different researchers, such as Francois-Lecompte and Roberts 2006; Garcia and Poole 2009; Papadopoulos et al. 2010; Akehurst, Afonso, and Gonçalves Martins 2012; Dueñas Ocampo et al. 2014), which leads to questions on how to strengthen SC in diverse cultures and lifestyle contexts. This is especially the case, since socio-environmental concern is now also highly visible in emerging markets where SC options are expanding.

Globally, young adults are the most prone to consume in a sustainable way. Indeed, “millennials” or the “Y generation” —to designate people born between 1982 and 1995—, are most willing to pay a premium price for food with benefits (81%), and have a strong propensity to consider fair trade (38%) and organic (36%) attributes as very important in their purchase decisions. (Nielsen 2015).

Mexico is a relatively young country with 45% of the population aged less than 30 years in 2015 (Wulf 2015), in an emerging Latin American region where in 2016, one third of the population was considered as millennials (Gutiérrez-Rubí 2016) —i.e., people aged 20 to 34 years old—, it is pertinent to perform a study in this country.

Thus, we propose to analyze in depth the SC specificities of a population matching the elements noted above: living in an emerging country, Mexico,

and pertaining to millennials, such as young adults. This will provide new insights on the way this population consumes in a sustainable way, on factors that could influence their behaviors, and identify the characteristics that enable the definition of distinct groups of consumers, which is to say, the segmentation criteria applicable to them. The following research offers a first proposal of the SC patterns of young adults living in Mexico City.

## Theoretical background

Consumption and sustainability are broad concepts. To establish the scope of this study, it would be convenient to define what they will refer to herein. First, according to García Canclini (2006) consumption refers to “the set of sociocultural processes through which products are appropriated and used”. It then deals with both the acquisition and utilization of goods. Secondly, sustainability, with its Latin roots, refers to permanence, maintaining, avoiding decline. In the 1987 Brundland report, sustainable development was defined as something “that meets present needs without jeopardizing the ability of future generations to meet their own needs” (Brundtland 1987). Thus, SC will be the association of both, combining the way people get and use products with the preservation of the Earth’s resources.

According to Greenpeace México (n.d.), SC is based on three criteria: first, geographical proximity between the producer and the consumer; second, a production process that minimizes or eliminates the use of chemicals and water inputs, and allowing the maintenance of ecosystems; and third, an equitable distribution of profits with workers and their communities through a relationship of dialogue and respect. In practical terms, Garcia and Poole (2009) define SC as consumption that privileges the purchase of products and services that have the least ecological impact and are socially responsible in their production, transformation and distribution process, while avoiding the purchase of products that have a negative impact on society or the environment). As such, all types of products can generate SC: food, housing, transport, technology, and diverse kinds of practices can become sustainable: purchasing, consuming, managing waste, etc.

SC implies different kinds of actions: at an individual and monetary level, it means a preference for local, organic, fair trade, environmentally friendly and animal careful products.

At an individual and non-monetary level, SC refers to the “5 R” actions for sustainability: Reduce consumption—which may be part of a globally simpler lifestyle (Papaoikonomou et al. 2011)—, Recycle, Reuse, Repair and Repurpose objects.

At a collective and monetary level, collaborative economy is involved through mutual or shared purchases (Robert et al. 2014) that help maximize the rate of use of products and extend durability when used by a company, association or public agency (Robert, Binniger, and Ourahmoune 2014). A social and solidarity economy is also an option, with the objective of serving human beings first (García-Chiang 2011), and boycott designs the viral and sometimes massive purchase of a product, in this case for presenting specific socio-environmental attributes.

Finally, at a collective and non-monetary level, products that do not meet city expectations may be boycotted by citizens (Shaw et al. 2006).

Other concepts of consumption based on socio-environmental aspects can also be mentioned such as responsible consumption, that is a rational and above all, conscious consumption by citizens who seek to make a difference personally or towards others, by changing a consumer behavior that causes social and environmental problems (Ulusoy 2015). This vision leads to a peculiar vision focused on behavior change, rather than on consumer practices *per se*. Another example is ethical consumption, defined by García and Poole (2009) as “the affirmation of the moral dimension of purchasing decisions”, which involves principles of right and wrong, a very complex and individual appreciation (Carrington, Neville, and Whitwell 2014).

To quantify SC behaviors levels, it is necessary to divide sustainable consumers into discrete groups with similar characteristics. Segmentation also helps identify segments that require greater attention in terms of marketing and communication, and behavioral change potential (Rigby 2015).

Within existing segmentations, a classification was developed by Terra Choice in Canada (Ministère de l'économie des sciences et de l'innovation du Québec n.d.). However, it is incomplete as it only focuses on green attributes. Thus, we can differentiate among environmentalists who seek to redu-

ce their ecological footprint as much as they can, the sensitized, who seek to buy as many green products as possible, followed by the masses who seek to adopt a green way of life the backward, who expect everyone else to adopt a green way of life to change their behavior, and finally, the polluters, who have no concern about the impact of their way of life on the environment.

Another example of segmentation based on SC involving both environmental and social dimensions, was developed by Ethnicity Groupe Greenflex (2014). It involves three large families of consumers. First, alternative consumption actors, who are the most involved in SC. Sensitive to sustainable development issues, they promote social values, healthy products, and expect a collective response to the planet's problems. Secondly, economically restricted people, who are aware of the need to preserve the planet and have good intentions, but their economic resources do not allow them to consume sustainably. Therefore, they prefer low prices and try to reduce their consumption. Thirdly, skeptics, who deny social and ecological realities and continue their behavior as is. For them, consumption is still a symbol of identity and particular interests prevail over general ones.

Main segmentation criteria include effective sustainable measurement actions, as well as the attitude toward sustainability issues.

The literature supplies another input on key factors that influence SC. For example, increases media coverage of these issues (Garcia and Poole 2009; Roberts 1996; Strong 1996). A better level of consumer information on environmental questions and inequality of world trade terms (Garcia and Poole 2009; Strong 1996), and greater corporate social responsibility (CSR) that pushes for a more socio-environmentally friendly offer (Biehal and Sheinin 2007). Others include the higher standard of living in developed countries that enable access to this offer (García and Poole 2009), institutional encouragement and public policies for a greener and more sustainable business (Giesler and Vere-siu 2014; Kilbourne, Beckmann, and Thelen 2002; Prothero et al. 2011) and the individual identity process (Ozcaglar-Toulouse 2005; 2007).

To form groups of consumers based on a wider perspective of SC that could help explain consumers' behavior patterns, we included diverse types of SC factors and SC behaviors in this research.

## Methodology

This study is part of a larger doctoral investigation of SC. As such, it is based on a two-step's methodology that includes both a qualitative exploratory and a quantitative relational study.

Indeed, after reviewing the state of the art to identify and model the key factors that could influence SC among young adults in Mexico City, a first stage of the research consisted of in-depth interviews to evaluate the pertinence of the model proposed in the study population to refine the associated constructs and variables. We interviewed thirteen men and women, aged 20 to 34 in 2016, representing five social classes of Mexico, based on both judgmental and snowball sampling.

A questionnaire was developed that was derived from the exploratory phase, which included seventy-three questions that addressed five external SC factors (culture, institutional encouragement, lifestyle, social influence and sustainable marketing), three decision process constructs (affect, cognition and connotation), and five types of SC behaviors (by products, by channel, by collaborative consumption, by non-monetary actions and transportation).

As the instrument was meant to perform both an exploratory and confirmatory factorial analysis, the target sample size was calculated with G\*Power tool. The effect size ( $f^2$ ) considered was 0,05 (meaning a small effect, as SC remains low in Mexico), the error margin 0,5, the power 0,95 and 5 predictors (as it is the number of the up-mentioned key SC external factors). The resulting target sample size was 218. The achieved sample was finally over target, as we applied the questionnaire to 386 people, of whom 248 passed the age and city residence filters. The sample was non-probabilistic, and organized by gender (50% male, 50% female), age (1/3 from 20 to 24 years old, 1/3 from 25 to 29, 1/3 from 30 to 34) and income levels (five classes based on the national statistical institute INEGI standards).

We disseminated the questionnaire among students from different universities in Mexico City. Students from Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) represent the 42% of the respondents, and students from Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) were 14%. We also issued the questionnaire in public places such as Colonia Vi-

veros de Coyoacán and Colonia Doctores —8%—, and finally, through Facebook groups whose members matched the population study (Mexico city’s universities, Mexico City’s delegation neighbors, Mexico City’s purchase and sales and Mexico City’s job offers) —31%—. Each time we shared the questionnaire we adopted an aleatory approach, meaning that everyone willing to participate could do so, as a way to diversify the profiles surveyed.

Finally, we administered the questionnaire through an online form processed by the SphinxDelic 2 tool.

Table 1  
SC factors and variables for K-Means analysis

Factors	Variables	Seven-point-scale answer options	Codification
Culture	It is up to the government to implement a legal framework that ensures sustainable development.	Completely disagree to completely agree.	Cul_power_distance
Culture	I am willing to avoid a craving (food or drink) to reduce my use of disposables and wraps.	Completely disagree to completely agree.	Cul_indulgence
Public policies	If taxes on the purchase of sustainable products were lower, my consumption of them would increase.	Completely disagree to completely agree.	PP_tax_incentive
Socio-environmental concern	I feel very worried about the social situation in my country.	Completely disagree to completely agree.	Soc_concern
Socio-environmental concern	I feel very worried about the environment.	Completely disagree to completely agree.	Env_concern
Sustainable marketing	Sustainable products are more attractive / tasty / healthy, than others.	Completely disagree to completely agree.	Sust_prod_attractiveness
Sustainable marketing	To ensure that a product is sustainable, I usually see if it has any certification (Corporate Social Responsibility, Cruelty free, Organic, Fair Trade).	Completely disagree to completely agree.	Sust_prod_selection
Sustainable marketing	I am willing to pay more to buy products that respect the environment and society.	Completely disagree to completely agree.	Sust_prod_price

Source: Author’s own creation, based on Picard (2020), Giesler and Veresiu (2014), Schiffman and Lazar Kanuk (2010), Kilbourne, Beckmann and Thelen (2002).

Table 2  
**SC types and variables for K-Means analysis**

SC Types	Variables	Seven-point-scale answer options	Codification
Means of transportation.	I travel by public transport.	Never to always.	SC_pub_trans
Means of transportation.	I travel in a private car.	Never to always.	SC_priv_car
Means of transportation.	I travel by bike.	Never to always.	SC_bike
Means of transportation.	I travel walking.	Never to always.	SC_walk
Non-monetary sustainable actions.	I do not buy products that are not essential.	Never to always.	SC_essential
Non-monetary sustainable actions.	I avoid buying products that contain a component that is harmful to my health (aluminum, parabens).	Never to always.	SC_healthy_avoidance
Non-monetary sustainable actions.	I avoid buying products that contain a component harmful to the environment (palm oil, phosphate).	Never to always.	SC_environmental_avoidance
Non-monetary sustainable actions.	I separate the non-recyclable, organic, and inorganic recyclable wastes.	Never to always.	SC_waste_separation
Preference for alternative channels.	I buy in fairs, cooperatives, and small markets.	Never to always.	SC_buy_fairs_markets
Preference for alternative channels.	I buy directly from small producers, artisans, small or independent businesses.	Never to always.	SC_buy_direct
Collaborative consumption.	I buy / sell / exchange / give through web platforms between individuals (Facebook, Segundamano, AirBnB, Blablacar).	Never to always.	SC_buy_collaborative
Sustainable product consumption.	I check whether products have any ecological, organic, social welfare or animal information.	Never to always.	SC_product_check
Sustainable product consumption.	I buy products certified as organic, green, ecological, fair trade.	Never to always.	SC_buy_certified

Sustainable product consumption.	I buy national or local products instead of imported products.	Never to always.	SC_buy_national_local
Sustainable product consumption.	I buy animal cruelty-free products .	Never to always.	SC_buy_cruelty_free
Sustainable product consumption.	I trust product packaging information.	Never to always.	SC_trust_packaging

Source: Author's own creation, based on Picard (2020).

Based on the results of the confirmatory factorial analysis (Picard 2020), eight significant variables were retained for performing the present cluster analysis (see table 1), covering four determinant factors of SC: 1. culture, 2. public policies, 3. socio-environmental concern, 4. sustainable marketing.

We then measured five types of SC through sixteen variables in order to constitute SC behavioral patterns (see table 2). These are: 1. means of transportation, 2. non-monetary sustainable actions, 3. preference for alternative channels, 4. collaborative consumption, and 5. consumption of sustainable products.

We used a seven point Likert scale, depending on the characteristics of the questions (ranging from completely agree to completely disagree, and always to never) (see table 3).

As the goal of this statistical analysis was to generate groups of individuals to deepen the understanding of SC behavioral patterns, meaning that the more homogenous or different they were, the appropriate K-means centroid cluster analysis was selected, and performed by Sphinx Declic 2.

The number of classes was figured out automatically, based on the highest stopping criteria as the ratio of gains from n-1 classes move to n classes.

## Results: Analysis and Discussion

The data input in the K-Means analysis shows an Alpha of standardized Cronbach of 0,83, a strong value within the range of acceptability, that is, greater than 0,7 and less than 0,9 (Cortina 1993). This indicator shows that the explanatory variables are highly correlated.

Table 3  
Answers options

Scale scoring	Agreement level scale	Frequency scale
7	Completely agree	Always
6	Strongly agree	Almost always
5	Agree	Frequently
4	Undecided	Occasionally
3	Disagree	Rarely
2	Strongly disagree	Almost never
1	Completely disagree	Never

Source: Author's own creation, based on Picard (2020).

Means, as indicators of variable answer tendencies, show that all constructs are qualified from neutral to positive except for one variable, which is the use of a bike (see table 4). Considering skewness, despite a standard deviation that could indicate the contrary, as it is relatively high with an average of 1,49, we confirmed this tendency on the positive side of the answers as the distribution of values is mainly distributed on the left side of the graph. Indeed, Kurtosis shows that the distribution of answers varies, depending on the construct. Finally, the standard deviation indexes are totally acceptable (Tambwekar 2009).

Based on the correlation matrix (see table 5) we can obtain a first analysis of SC behavioral patterns. First, the correlation between social and environmental concerns is highlighted, with a coefficient of 0,72.

Secondly, we observed a correlation between buying in fairs and small markets and buying directly from producers, artisans or independents, with a correlation of 0,63, meaning a consistent behavior of preferring alternative channels. Equally, people who buy directly from producers also tend to buy local or national versus imported (0,44), buy certified products (0,43), and avoid ingredients that are harmful to the environment (0,36), showing that in some cases SC can be considered as a diverse set of actions.

Table 4  
Variable characteristics

Variable code	Mean	Min	Max	Standard deviation	Skewness	Kurtosis	Standard deviation index
Cul_power_distance	5,44	1,00	7,00	1,33	-0,87	0,79	0,29
Cul_indulgence	5,15	1,00	7,00	1,38	-0,57	0,03	0,31
Soc_concern	5,83	1,00	7,00	1,12	-0,81	0,65	0,34
Env_concern	5,93	1,00	7,00	1,02	-0,87	1,40	0,26
PP_tax_incentive	5,66	1,00	7,00	1,24	-1,06	1,58	0,28
Sust_prod_attractiveness	4,62	1,00	7,00	1,24	0,02	0,29	0,25
Sust_prod_selection	4,41	1,00	7,00	1,57	-0,21	-0,45	0,31
Sust_prod_price	4,56	1,00	7,00	1,26	-0,41	0,54	0,20
SC_pub_trans	4,71	1,00	7,00	2,06	-0,52	-1,15	0,50
SC_environmental_avoidance	3,92	1,00	7,00	1,43	-0,10	-0,33	0,26
SC_healthy_avoidance	4,69	1,00	7,00	1,60	-0,39	-0,53	0,32
SC_waste_separation	5,61	1,00	7,00	1,57	-1,03	0,17	0,40
SC_essential	4,85	1,00	7,00	1,51	-0,42	-0,44	0,29
SC_product_check	3,93	1,00	7,00	1,66	0,06	-0,63	0,35
SC_buy_direct	4,14	1,00	7,00	1,36	-0,16	-0,19	0,23
SC_buy_fairs_markets	4,62	1,00	7,00	1,39	-0,41	-0,07	0,28
SC_buy_collaborative	3,30	1,00	7,00	1,77	0,20	-1,07	0,40
SC_buy_national_local	4,42	1,00	7,00	1,24	-0,41	0,31	0,23
SC_walk	4,39	1,00	7,00	1,55	-0,52	-0,43	0,30
SC_buy_certified	3,79	1,00	7,00	1,43	-0,21	-0,56	0,33
SC_bike	2,43	1,00	7,00	1,65	0,96	-0,15	0,42
SC_buy_cruelty_free	3,87	1,00	7,00	1,76	0,02	-0,95	0,39
SC_trust_packaging	4,54	1,00	7,00	1,45	-0,41	-0,24	0,26
SC_priv_car	3,97	1,00	7,00	2,15	0,02	-1,44	0,51

Source: Author's own creation, based on Picard (2020).

Table 5  
Matrix of correlations

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20	C21	C22	C23
C1: Cul_power_distance	-																						
C2: Cul_indulgence	0,16	-																					
C3: Soc_concern	0,31	0,33	-																				
C3: Env_concern	0,31	0,43	0,72	-																			
C4: PP_tax_incentive	0,28	0,14	0,26	0,26	-																		
C5: Sust_prod_attrac-tiveness	0,14	0,28	0,12	0,21	0,29	-																	
C6: Sust_prod_selection	0,19	0,15	0,13	0,17	0,20	0,49	-																
C7: Sust_prod_price	0,20	0,14	0,16	0,21	0,18	0,46	0,34	-															
C8: SC_pub_trans	0,09	0,19	0,06	0,13	0,08	0,02	0,05	-0,14	-														
C9: SC_environmental_avoid	0,23	0,23	0,13	0,18	0,12	0,34	0,31	0,33	0,11	-													
C10: SC_healthy_avoi-dance	0,15	0,22	0,12	0,21	0,07	0,22	0,16	0,18	0,03	0,55	-												
C11: SC_waste_se-paration	0,13	0,11	0,08	0,06	0,15	0,12	0,11	0,24	-0,14	0,19	0,19	-											
C12: SC_essential	0,13	0,30	0,20	0,24	0,19	0,22	0,17	0,19	0,16	0,27	0,26	0,26	-										
C13: SC_product_check	0,18	0,15	0,17	0,26	0,14	0,35	0,46	0,37	0,01	0,51	0,47	0,18	0,29	-									
C14: SC_buy_direct	0,19	0,23	0,18	0,24	0,24	0,37	0,37	0,21	0,23	0,36	0,26	0,10	0,28	0,46	-								
C15: SC_buy_fairs_mar-kets	0,18	0,23	0,11	0,19	0,15	0,14	0,19	0,02	0,26	0,17	0,13	0,12	0,16	0,20	0,63	-							
C16: SC_buy_colla-borative	0,04	0,01	0,02	0,03	0,02	0,17	0,09	0,17	0,01	0,16	0,03	0,07	0,05	0,17	0,24	0,14	-						

C17: SC_buy_natio- nal_local	0,09	0,18	0,16	0,13	0,07	0,14	0,30	0,16	0,10	0,22	0,14	0,17	0,34	0,26	0,44	0,38	0,15	-					
C18: SC_walk	0,13	0,17	0,03	0,16	0,08	0,10	0,10	0,01	0,60	0,21	0,13	-0,05	0,20	0,11	0,24	0,21	0,16	0,28	-				
C19: SC_buy_certified	0,12	0,12	0,13	0,26	0,10	0,38	0,39	0,39	0,01	0,42	0,38	0,20	0,22	0,58	0,43	0,24	0,23	0,31	0,16	-			
C20: SC_bike	<0,01	0,12	0,04	0,10	0,06	0,18	0,09	0,16	0,19	0,24	0,16	0,20	0,15	0,14	0,21	0,12	0,32	0,23	0,36	0,25	-		
C21: SC_buy_cruel- by_free	0,05	0,09	0,10	0,23	0,09	0,25	0,30	0,35	-0,03	0,41	0,34	0,20	0,16	0,50	0,31	0,16	0,12	0,23	0,06	0,56	0,14	-	
C22: SC_trust_packaging	-0,04	-0,04	-0,04	0,02	0,04	0,05	0,04	0,13	0,05	0,07	0,11	0,11	0,20	0,05	0,03	0,10	0,03	0,19	0,06	0,15	0,02	0,22	-
C23: SC_priv_car	-0,11	-0,07	0,04	-0,05	-0,03	0,02	<0,01	0,10	-0,73	-0,04	-0,01	0,15	-0,11	0,03	-0,11	-0,15	-0,01	-0,10	-0,62	0,04	-0,18	0,06	-0,02

Source: based on Picard (2020).

Likewise, people who care about avoiding this kind of ingredients also buy certified products (0,42), plus, logically, people who buy certified products are interested in a sustainable offer and find it attractive (with a correlation coefficient of 0,38) and are willing to pay for it (0,39).

Thirdly, it appears that the inclination to avoid a craving consumption, a variable that represents in this study the Mexican indulgence cultural dimension as per Hofstede (2017), was influenced by the environmental concern with a correlation between both variables of 0,43.

Finally, a contrary correlation was found between the use of a private car and public transportation (-0,73) as well as walking (-0,63), showing that within the studied population, private transport usually excludes other means of transportation.

The number of classes retained for the k-means classification is five in the second step of the analysis due to the best stopping criteria identified in table 6. Indeed, the discriminating power of the gains ratio by adding a fifth class versus having only four is 2,12, which justifies stopping there. This class number enables a discriminating power of 0,30.

Based on this, the K-means classification consisted of five classes named A to E, as shown in figure 1.

According to table 7, the classes breakdown is acceptable as the frequencies are well distributed (with a concentration of 0,19 to 0,22), and the classes are homogenous (average standard deviation of 1,27) and distant from each other (average distance of 5,76 to 6,89).

Looking at the detail of the breakdown of classes (see table 8), and mean values of the variables for each class (see table 9), a typology of SC behavior patterns can be created.

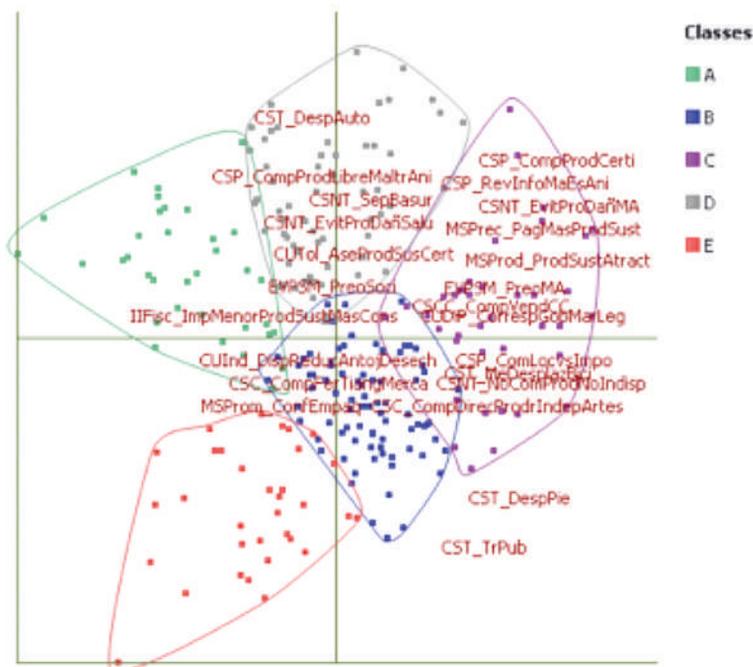
First, we have class A, with 14% of the respondents, a group of people characterized by the use a private car, with a low SC in all types: by products, by preference for alternative and collaborative channels, non-monetary, and logically transportation. However, the level of socio-environmental concern reported is relatively high (5,77 and 5,46), although below the sample average. The other three factors are also scored below average, and at a lower level (culture, public policies and sustainable marketing). Class A can then be called *Low SC with medium socio-environmental concern*. Class A's potential

to shift to another SC level could depend on raising awareness of socio-environmental issues and the potential effects of individual behavior on it.

Secondly, there is class B with 33% of the respondents (the most numerous class), which scored medium in SC factors with a medium SC behavior. It is noticeable that these groups report a low level of SC but do use public transport or walk. Their socio-environmental concern is high although they have little interest in buying sustainable products nor are they willing to pay more for them. Thus, class B is called *Medium SC and socio-environmental concern with use of sustainable transportation*. As they do not show an interest in sustainable products, there is potential in this group to shift from a medium to a high level of SC behavior in the non-monetary category, by focusing on its beneficial aspects with no extra cost.

Figure 1

## Map of the K-means classification results



Source: Author's own creation.

Table 6  
Breakdown of classification

Number of classes	Discriminating power	Stopping criteria
1	0	
2	0,14	1,82
3	0,21	1,43
4	0,27	1,47
5	0,30	2,12
6	0,32	0,78
7	0,34	1,55
8	0,36	1,83
9	0,36	0,39
10	0,38	0,00

Source: Author's own creation.

Table 7  
Quality indicators of the classification

Class	Frequency	Percentage	Average distance	Standard deviation	Concentration
A	35,00	14,11	6,89	1,65	0,22
B	83,00	33,47	5,76	1,31	0,19
C	38,00	15,32	6,01	1,06	0,20
D	59,00	23,79	5,79	1,09	0,19
E	33,00	13,31	6,25	1,25	0,20

Source: Author's own creation.

Thirdly, class C, which corresponds to 15% of the respondents, scored high in all SC factors and SC types, without using a private car. As it showed the highest level of SC, it was called *High SC with sustainable transportation*. Class C's potential to shift to another SC level is low, as it already scores high in effective sustainable behavior.

Fourthly, class D included 24% of the respondents and shows a medium to high level of SC factors. The effective SC behavior of class D is considered medium, except for transportation, due to the excessive use of a private car compared to public transportation, biking or walking. Class D was therefore called *Medium SC with high socio-environmental concern without sustainable transportation*. Given class D's interest in sustainable marketing attributes, there is potential to move from a medium to a high level of SC, especially in terms of sustainable products consumption and alternative channel preference, by focusing on socio-environmental concern and benefits. However, it would seem to be more complicated to promote sustainable transport among this class, due to the current high level of use.

Fifthly, class E included 13% of the respondents and scored medium to low in terms of SC factors and low in behavior, except for transportation as it uses sustainable transport and walking. Thus, class E is called *Low SC and socio-environmental concern with sustainable transportation*. Given its low level of SC factors, a shift to higher SC consumption appears complicated. Instead, it would be necessary to first improve SC factor levels, starting by raising awareness and concern about socio-environmental issues and as such, input, as a preliminary requirement for SC effective behavior.

In table 9, we can see that the influence of SC factors on SC behavior is noticeable. Indeed, SC factors appear to be a prerequisite for SC behavior, as SC behavior levels are always equal or inferior to those of SC factors. However, having favorable SC factors is not systematically represented by the same level of SC behavior.

Derived from the analysis of the main characteristics of the classes, table 10 provides a recapitulation of the potential shift of classes in terms of SC. These are recommendations are stated per class, to reach the next higher level of SC by leveraging the main characteristics and specificities of each group of consumers.

Looking back at the breakdown of classes (table 8), all respondents agreed that they worry about socio-environmental issues. The difference between high, medium and low levels (table 9) depends on whether they completely, strongly or simply agree with the affirmations.

This confirms the findings of the GlobeScan and National Geographic study (2014) that indicated a high level of concern for such questions in

Table 8  
Breakdown of classes\*

Class	Cul_power_distance	Cul_indulgence	Soc_concern	Env_concern	PP_tax_incentive	Sust_prod_attractiveness	Sust_prod_selection	Sust_prod_price	SC_pub_trans	SC_environmental_avoi- dance	SC_healthy_avoidance	SC_waste_separation	SC_essential	SC_product_check	SC_buy_direct
A (35)	4,66	4,37	5,77	5,46	5,29	4,03	3,31	4,09	2,69	2,57	3,60	5,74	4,00	2,49	2,89
B (83)	5,48	5,16	5,80	6,01	5,67	4,40	4,33	4,24	5,95	4,14	4,90	5,37	5,12	4,08	4,30
C (38)	5,89	6,05	6,53	6,58	6,05	5,79	5,74	5,58	5,89	5,34	5,82	6,55	5,74	5,71	5,47
D (59)	5,68	5,12	5,75	6,00	5,73	4,90	4,80	5,12	2,54	4,20	5,12	5,83	4,80	4,42	4,22
E (33)	5,24	4,97	5,33	5,36	5,42	3,94	3,58	3,70	6,24	2,67	3,21	4,58	4,12	2,15	3,39
Total (248)	5,44	5,15	5,83	5,93	5,66	4,62	4,41	4,56	4,71	3,92	4,69	5,61	4,85	3,93	4,14

Class	SC_buy_fairs_markets	SC_buy_collaborative	SC_buy_national_local	SC_walk	SC_buy_certified	SC_bike	SC_buy_cruelty_free	SC_trust_packaging	SC_priv_car	Cul_power_distance	Cul_indulgence	Soc_concern	Env_concern	PP_tax_incentive	Sust_prod_attracti- veness
A (35)	3,60	2,71	3,57	2,66	2,49	1,89	2,63	4,06	6,23	4,66	4,37	5,77	5,46	5,29	4,03
B (83)	4,80	3,17	4,46	5,18	3,99	2,49	3,90	4,90	2,70	5,48	5,16	5,80	6,01	5,67	4,40
C (38)	5,53	4,47	5,53	5,34	5,26	4,03	5,37	4,79	3,29	5,89	6,05	6,53	6,58	6,05	5,79
D (59)	4,51	3,44	4,46	3,36	4,22	1,93	4,61	4,59	6,10	5,68	5,12	5,75	6,00	5,73	4,90
E (33)	4,42	2,64	3,88	5,00	2,18	1,88	2,03	3,76	1,76	5,24	4,97	5,33	5,36	5,42	3,94
Total (248)	4,62	3,30	4,42	4,39	3,79	2,43	3,87	4,54	3,97	5,44	5,15	5,83	5,93	5,66	4,62

\* (In green, significantly higher than the mean, in red lower, according to the meaning of the t-test at 0,05 %).

Source: Author's own creation.

Mexico, and highlights the necessity of adopting large rating scales to enable an accurate interpretation of results.

In addition, it shows that people who report the highest socio-environmental concern, also practice the highest SC. While on the contrary, people who report the lowest concern, also practice the lowest SC. A correlation that reinforces the importance of creating awareness in populations to encourage a higher level of SC. On the other hand, transportation appears to be separate from the other types of SC, and probably reflect instead an individual's level of income for the population studied.

Table 9  
Class construct scores compared to sample average

Class	SC Factors				SC Behavior				
	Culture	Public Policies	socio-environmental concern	Sustainable Marketing	Non-monetary sustainable actions	Preference for Alternative channels	Collaborative consumption	Sustainable product consumption	Means of Transportation
A	Low	Low	Medium	Low	Low	Low	Low	Low	Low
B	Medium	Medium	Medium	Low	Medium	Medium	Medium	Medium	High
C	High	High	High	High	High	High	High	High	High
D	Medium	Medium	Medium	High	High	Medium	Medium	High	Low
E	Medium	Medium	Low	Low	Low	Low	Low	Low	High

Source: Author's own creation.

Table 10  
**Potential shifts of classes**

Class	Main characteristics	Potential shift	Recommended strategy
A	Low SC with medium socio-environmental concern	Shift from low to medium SC behavior	Reinforce SC factors messages and leverage environmental concern to promote SC.
B	Medium SC and socio-environmental concern with use of sustainable transportation	Shift from medium to high SC in non-monetary and transportation	Focus on cost-savings of ST and non-monetary SC beneficial aspects with no extra cost
C	High SC with sustainable transportation	Non-applicable	Non-applicable
D	Medium SC with high socio-environmental concern without sustainable transportation	Shift from medium to high SC behavior in all categories except transportation	Reinforce SC factors messages to close the attitude-behavior gap with emphasis on sustainable marketing attributes
E	Low SC and socio-environmental concern with sustainable transportation	Shift from low to medium SC factors	Increase SC factors starting with socio-environmental concern

Source: Author's own creation.

## Conclusions

In the present exploratory study, we found that five groups could represent the SC behavior patterns of young adults in Mexico City.

These groups were designated according to SC factor levels -culture, public policies, socio-environmental concern, and sustainable marketing-, SC behavior effectivity - consumption of sustainable products, preference for alternative channels, collaborative consumption, non-monetary actions and sustainable transportation.

Based on the above, all participants are concerned about socio-environmental issues, but that 27% of the respondents had a low level of SC, 57% a medium level, and 15% a high level.

Each grade of SC behavior is divided according to whether they use sustainable transportation or not. This highlights the specificity of this variable in Mexico, and suggests that transportation behavior is determined by the level of income rather than by SC factors (Picard 2020).

Also derived from this K-means classification, it is noticeable that the determinant SC factors identified are a prerequisite for SC consumption, although they are not highly directly correlated. In the principal correlation, it logically shows that with a higher use of public transportation, we observe a lower use of private cars. Additionally, levels of social and environmental concern are highly correlated. Moreover, there is a consistent preference for alternative channels. People who buy in fairs and small markets buy directly from small producers, such as artisans and independents. Finally, greater use of private cars for transportation tends to signify higher sensitivity to sustainable marketing.

Potential shifts to a higher level of SC depend on SC factors. Indeed, where classes show an attitude-behavior gap (i.e., a higher level of SC factors than SC behavior), it is important to reinforce SC factors and deepen the understanding of SC barriers to close the gap. Where classes show high sustainable transportation, it would be suitable to focus on non-monetary actions and potential savings to promote this kind of SC. However, for those classes reporting a low level of sustainable transportation, it would be more appropriate to focus on monetary SC, like the consumption of sustainable products and preference for alternative channels. Finally, classes that reported low levels of SC factors would be targeted to increase their levels of socio-environmental concern.

Although this study provides a first look at SC behavior patterns of young adults, the principal limitation of the K-means method is that it relies on an initial random breakdown (mobile centers), which implies that the classes may vary slightly each time we repeat the process. Moreover, unlike an ascendant hierarchical cluster analysis, the K-means method does not reconstitute hierarchical information on the classification. Finally, the discriminating power here is low at 0,30.

In addition, other external factors added as input variables to refine the SC behavior model, as we found the ones considered to be determinant only

for the studied population, with no guarantee that they would be the same for other consumer profiles (age, city, nationality etc.), for sample.

Consequently, it would be appropriate for future research to refine the segmentation method by applying a hierarchical classification method as well. Moreover, there is a need to explore SC determinant factors among different populations studied to be able to develop holistic knowledge on SC and generate clusters that could include a wider range of consumer profiles. Finally, in order to establish clusters that reconstitute better discriminating power, it would be necessary to study input variables further for customer segmentation.

## References

- Akehurst, Gary, Carolina Alfonso and Helena Gonçalves Martins. 2012. "Re-examining green Purchase Behaviour and the Green Consumer Profile: New Evidences". *Management Decision* 50 (5): 972-988. <https://doi.org/10.1108/00251741211227726>.
- Bieha, Gabriel J., and Daniel A. Sheinin. 2007. "The Influence of Corporate". *Journal of Marketing* 71: 12-25.
- Brundtland, Gro H. 1987. "Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development". *United Nations Commission* 4 (1): 300-315. <https://doi.org/10.1080/07488008808408783>.
- Carrington, Michal J., Benjamin A. Neville and Gregory J. Whitwell. 2014. "Lost in Translation: Exploring the Ethical Consumer Intention-Behavior Gap". *Journal of Business Research* 67 (1): 2759-2767. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2012.09.022>.
- Cortina, Jose M. 1993. "What Is Coefficient Alpha? An Examination of Theory and Applications". *Journal of Applied Psychology* 78 (1): 98-104. [http://psychweb.psy.umt.edu/denis/datadecision/front/cortina\\_alpha.pdf](http://psychweb.psy.umt.edu/denis/datadecision/front/cortina_alpha.pdf).
- Dueñas Ocampo, Sebastián, Jesús Perdomo-Ortiz and Lida Esperanza Villa Casta. 2014. "El concepto de consumo socialmente responsable y su medición. Una revisión de la literatura". *Estudios Gerenciales* 30: 287-300. [https://doi.org/10.1016/S0123-5923\(13\)70015-9](https://doi.org/10.1016/S0123-5923(13)70015-9).
- Ethnicity Groupe Greenflex. 2014. "Consommation Durable et Typologie des Consommateurs 2014". Accessed June 18<sup>th</sup>. <https://bit.ly/3FJmld0>.
- Francois-Lecompte, Agnes, and James A. Roberts. 2006. "Developing a Measure of Socially Responsible Consumption in France". *Marketing Management Journal* 16 (2): 50-66.
- García Canclini, Néstor. 2006. "El consumo cultural: una propuesta teórica". En *El consumo cultural en América Latina. Construcción teórica y líneas de investigación*, coordinado por Guillermo Sunkel, 26-49. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

- García-Chiang, Armando. 2011. “El comercio justo: ¿una alternativa de desarrollo local?”. *Polis* 7 (1): 105-140. <https://bit.ly/3KpkEFL>.
- García Martínez, Marian, and Nigel Poole. 2009. “Fresh Perspectives 4 – Ethical Consumerism: Development of a Global Trend and Its Impact on Development”. Accessed May 28<sup>th</sup>. <http://eprints.soas.ac.uk/7489/>.
- Giesler, Markus, and Ela Veresiu. 2014. “Creating the Responsible Consumer: Moralistic Governance Regimes and Consumer Subjectivity”. *Journal of Consumer Research* 41 (3): 840-857. <https://doi.org/10.1086/677842>.
- GlobeScan and National Geographic. 2014. “Greendex 2014: Consumer Choice and the Environment – A Worldwide Tracking Survey”. No. September: 1-20. Accessed July 16<sup>th</sup>. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Greenpeace México. n.d. “Consumo responsable, consumo inteligente”. Accessed July 8<sup>th</sup>. <https://bit.ly/32dqIiU>.
- Gutiérrez-Rubí, Antoni. 2016. *Millennials en Latinoamérica*. Barcelona: Grupo Planeta.
- Kilbourne, William E., Suzanne C. Beckmann and Eva Thelen. 2002. “The Role of the Dominant Social Paradigm in Environmental Attitudes: A Multinational Examination”. *Journal of Business Research* 55 (3): 193-204. [https://doi.org/10.1016/S0148-2963\(00\)00141-7](https://doi.org/10.1016/S0148-2963(00)00141-7).
- Ministère de l'économie des sciences et de l'innovation du Québec. n.d. “Marketing et Développement Durable”. *Economie, sciences et innovation Québec*. Accessed June 25<sup>th</sup>. <https://bit.ly/3FJQd8Z>.
- Nielsen. 2015. “Estudio global Nielsen sobre los estilos de vida generacionales”. Accessed July 10<sup>th</sup>. <https://bit.ly/33LJiPs>.
- Ozcaglar-Toulouse, Nil. 2005. “Apport Du Concept d'identité à La Compréhension Du Comportement Du Consommateur Responsable”. These pour obtenir le grade de Docteur, Université Lille II, Lille. <https://bit.ly/3GHJnIM>.
- . 2007. “Living for ‘Ethics’: Responsible Consumption in Everyday Life”. *Research in Consumer Behavior* 11: 421-436.
- Papadopoulos, Ioannis, Glykeria Karagouni, Marios Trigkas and Evanthia Platogianni. 2010. “Green Marketing the case of Greece in Certified and Sustainably Managed Timber Products”. *EuroMed Journal of Business* 5 (2): 166-190. <https://doi.org/10.1108/14502191011065491>.
- Papaioikonomou, Eleni, Gerard Ryan and Mireia Valverde. 2011. “Mapping Ethical Consumer Behavior: Integrating the Empirical Research and Identifying Future Directions”. *Ethics and Behavior* 21 (3): 197-221. <https://doi.org/10.1080/10508422.2011.570165>.
- Picard, Mélanie. 2020. “Influencia de los factores externos en el consumo sustentable de los jóvenes de la Ciudad de México”. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Prothero, Andrea, Susan Dobscha, Jim Freund, William Kilbourne, Michale Luchs, Lucie Ozanne, and John Thøgersen. 2011. “Sustainable Consumption: Opportunities for Consu-

- mer Research and Public Policy”. *Journal of Public Policy and Marketing* 30 (1): 31-38. <https://doi.org/10.1509/jppm.30.1.31>.
- Rigby, Darrell K. 2015. *Management tools 2015: An Executive's Guide*. Massachusetts: Bain and Company.
- Robert, Isabelle, Anne-Sophie Binniger and Nacima Ourahmoune. 2014. “La Consommation Collaborative, Le Cersant Encore Équivoque de l'Économie de la Fonctionnalité”. *Développement durable et territoires* 5 (1): 0-30. Accessed July 10<sup>th</sup>. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10222>.
- Roberts, James A. 1996. “Will the Socially Responsible Consumer Please Step Forward?”. *Business Horizons* 39 (1): 79-84.
- Shaw, Deirdre, Terry Newholm and Roger Dickinson. 2006. “Consumption as Voting: An Exploration of Consumer Empowerment”. *European Journal of Marketing* 49 (9): 1019-1067. <https://doi.org/10.1108/03090560610681005>.
- Strong, Carolyn. 1996. “Features Contributing to the Growth of Ethical Consumerism – a Preliminary Investigation”. *Marketing Intelligence and Planning* 14 (5): 5-13.
- Tambwekar, Shubhangi. 2009. *Handbook of Quality Assurance in Laboratory Medicine*. New Delhi: BI Publications.
- Ulusoy, Ebru. 2015. “Experiential Responsible Consumption”. *Journal of Business Research* 69: 284-297. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2015.07.041>.
- World Business Council of Sustainable Development. 2008. *Sustainable Consumption Facts and Trends. From a Business Perspective. The Business Role Focus Area*. Geneva: World Business Council of Sustainable Development.
- Wulf, Martin. 2015. “Pirámides de población del mundo desde 1950 a 2100”. Accessed July 10<sup>th</sup>. <https://www.populationpyramid.net/es/méxico/2015/>.

Punto de vista

# El presupuesto participativo, ¿su inicio prometedor para el pragmatismo territorial, a ser requisito sin transformación económica social? Una mirada a la evolución en el Ecuador

**Cecilia Chacón Castillo**

*Universidad Tecnológica Indoamericana. Quito, Ecuador*  
cecychacon@yahoo.com

Artículo de opinión

Licencia Creative Commons



La primera vez que se efectuó el presupuesto participativo (PP) en el Ecuador fue en la ciudad de Cotacachi, en la provincia de Imbabura (2002), en ese entonces, la decisión venía ya desde años pasados con una alta dosis de conciliación y concertación de sus habitantes a través de la Asamblea Cantonal, que consideró una metodología sencilla y fácil de comprender (EC GAD Cotacachi 2005) y la responsable de la aplicación fue la municipalidad de Santa Ana de Cotacachi, cuya autoridad es el actual alcalde Auki Tituaña. Para ese tiempo, ya se venía distribuyendo y democratizando el presupuesto en países como Perú, Colombia, El Salvador, Francia, España y con gran referencia Porto Alegre en el Brasil, y fue el mismo Raúl Pont ganador del Partido del Trabajador PT (Brasil) de 1996-2000, quien llegó a Cotacachi para dar una charla sobre la experiencia brasilera y los principios y el espíritu del PP. En dicha reunión estuvo presente el primer equipo del PP coordinado por el alcalde Auki Tituaña y con apoyo de la Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo, hoy GIZ.

La visión del alcalde Tituaña (períodos 1996-2008; 2019-2023) fue un salto de época, al democratizar las relaciones del Estado con la sociedad (EC GAD Cotacachi 1997) y transformar un cantón considerado un pueblo de la Sierra con bajos recursos, donde apenas la Ley de Modernización del Estado le dotaba de mayor presencia al homologar la jerarquía pública, pues los presidentes municipales solo pudieron llamarse alcaldes a finales de la década del 90 (solo la autoridad de la capital de la provincia era alcalde, los demás presidentes municipales), en un cantón que piense, hable y trabaje en clave de desarrollo, identidad, autoestima, crecimiento, participación ciudadana, transparencia y democratización de la palabra, la decisión, el presupuesto y el poder.

Desde esa fecha han pasado 23 años, de los cuales he acompañado a los PP de varios cantones y una provincia. Por supuesto, ha pasado mucha agua: una Constitución (2008), nuevas leyes como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (2010), el Código Orgánico de Transpa-

rencia y Desarrollo Territorial (2010), el Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010), la revisión de competencias a los gobiernos seccionales y la revisión al sistema de partidos y sistema electoral.

Por ello, es muy difícil que el PP, como lo conocimos y cómo se lo práctica hoy, haya conservado sus virtudes, por el contrario, ha sufrido cambios en su espíritu democratizador, metodológico, operativo y político.

En sí misma, la experiencia inicial de los que trabajamos el primer PP del Ecuador es diametralmente diferencial a lo que se quiere construir actualmente. Este aporte tiene que ver con esos principios, con sus efectos, en la incidencia fundamental en la ruptura del paternalismo, la exclusión y las implicaciones en la fisonomía de la práctica política y del desarrollo territorial.

El incursionar en el PP requirió de una dosis de innovación, criterio disruptivo a la forma tradicional de gobernar y a la administración de las finanzas públicas de las décadas de los 80 y 90; una comprensión particular de hacer lo público con la ciudadanía. Hasta entonces, el quehacer de la administración pública comprendía a las autoridades electas como únicos representantes ciudadanos que, una vez elegidos, se desconectaban de lo popular hasta la vuelta de las nuevas elecciones, con un enfoque centralizado desde la ciudad, desde lo urbano, desde el poder y desde los intereses de unos pocos.

Muy difícilmente se conocía qué obras se planificaban, cuánto costaban, cuáles eran los recursos que estaban en las arcas municipales, cuánto ingresaba por tributos, cómo se tomaban las decisiones, cuáles eran las políticas públicas, cuántos empleados salían o entraban, cuál era el sueldo de las autoridades y obviamente dónde estaba la plata de los ciudadanos.

La llegada de los 90 trajo consigo el amplio debate del territorio, ese espacio y escenario que se alejaba de la cosa pública para enmarcarse en las complejidades de su circuito de relaciones. Y la ebullición del debate estuvo junto a la Constituyente del 2007; así, Ruiz (2006, 17), en su libro de *Políticas públicas para el desarrollo económico territorial*, lo describe:

El territorio no es entendido como un soporte geográfico pasivo de las actividades y recursos de una colectividad sino como un conjunto organizado y complejo de sus potencialidades naturales, productivas, humanas e institucionales [...] es un espacio dinámico, socialmente construido donde los actores económicos interactúan, intercambian, aprenden, circulan información, generan corrientes de innovación. No contempla sus fronteras

administrativas, es más bien un espacio económico funcional y constituido, y, como tal, es un agente de desarrollo.

Este concepto, premisa o enfoque fue absolutamente comprendido tempranamente. Una década antes (1997), las autoridades de Cotacachi y la provincia de Tungurahua lo tenían claro para su modelo de gobierno. Su visión refleja el empoderamiento por el territorio de manera integral e integradora, mientras que el país entró al debate de premisas tales como:

- La decisión libre e informada.
- La democratización del poder, la palabra y el presupuesto.
- El desarrollo territorial con participación ciudadana.
- La calidad ciudadana y la calidad de las propuestas.
- La calidad del gasto.
- La deuda fiscal.
- La posibilidad de ingresos reales y sostenibles.
- El criterio de autorregulación.
- La preparación y capacitación del servidor público.
- La modernización de la institucionalidad.
- El modelo de gobernanza.

En este escenario, en pleno auge de la reforma a la descentralización, Cotacachi, en 2002, y la provincia de Tungurahua con Fernando Naranjo, en 2003, entraban en el pragmatismo de ese debate, aplicando uno de los primeros mecanismos que luego se plasmaron en ley, como son los presupuestos participativos, a través de sendas asambleas de debate, discusión y decisión. Fue poner en práctica un diseño diferente de *hacer gobierno, un gobierno para todos, todos somos gobierno* frases institucionalizadas en la Primera Asamblea Provincial de Tungurahua de 2003.

El primer cambio sustancial reveló una voluntad política amplia, democratizadora, que comprendió al poder como una herramienta para hacer más obras con pocos recursos, promoviendo sinergias, corresponsabilidades y priorizaciones conjuntas, de tal manera que si de algo éramos conscientes es que el barrio, la comunidad, el cantón y la provincia tenían un nuevo actor protagónico, visible y empoderado de unos derechos negados e invisibilizados hasta entonces.

El segundo cambio visible fue la incorporación de espacios concretos como asambleas, reuniones y talleres de los ciudadanos para la toma de decisiones.

El tercer elemento fue crear un diseño participativo a la luz de la experiencia concreta de Porto Alegre, pero con la impronta de las realidades propias de cada territorio. El diseño en Cotacachi fue bastante sencillo, se creó un sistema de priorización basado en la selección de necesidades que tomaba en cuenta lo siguiente:

- Involucrar a la mayoría (comunidad, barrios, parroquias rurales, juntas de agua de riego, artesanos, grupos productivos, entre otros).
- Que satisfaga necesidades de cambio e impacto en la vida de las mujeres.
- Con un conteo de votos basado en granos de fréjol, maíz o habas, con la visibilización de las necesidades en mapas parlantes, gráficos y otras herramientas.
- Donde cuente la naturaleza para promover un territorio sostenible.
- Capacitar en derechos a los ciudadanos.
- Transparentar los recursos existentes y los posibles ingresos.
- Contar con traductores en kichwa y español.
- Distribución del 100% del presupuesto de inversión.
- Promover política pública local basada en la experiencia de Porto Alegre que ancle las decisiones a la calidad del ejercicio del servicio público con amplia voluntad política.

En Tungurahua, el diseño tuvo un marco territorial más amplio, al conservar los principios del PP con algunas variantes interesantes como:

- Siempre la distribución presupuestaria del PP tuvo como actores a los gobiernos parroquiales del sector rural de la provincia.
- Se sustentó en un porcentaje del presupuesto de inversión.
- Se consideraron las necesidades básicas insatisfechas por territorio.
- La densidad poblacional.
- Que sean obras que transformen el entorno territorial positivamente.
- Que se enmarquen en la corresponsabilidad financiera con los gobiernos parroquiales.
- Los ciudadanos son los mandantes reales.

- Alejarse del paternalismo, el clientelismo y la demagogia.
- Cumplir todo lo comprometido con la ciudadanía como un acto de confianza y respeto.

En ambos desafíos se evitaron el clientelismo político, el populismo y dogmatismo del ofrecimiento, se redujeron las negociaciones particularizadas con sectores o actores, se amplió la cobertura de la atención pública, se multiplicaron los liderazgos; fuera de todo pronóstico, la participación de las mujeres y de los jóvenes fue evidente con impacto en la priorización de obras con calidad, se democratizaron las obras y hubo un cambio de pensamiento donde *no se reparte plata, se distribuye desarrollo*.

En el medio de este escenario, otros ejemplos con gran impacto se multiplicaron en Ecuador como lo que sucedió en Cayambe, Colta, Cuenca, Cascales, Ibarra, Guamote, Pedro Moncayo, Montúfar, Nabón, Orellana, Otavalo, Suscal, Pindal, Quijos, Taisha (Ruiz 2006). La gran mayoría de municipios y gobiernos provinciales cuentan con ordenanzas que repiten a viva letra la Constitución y los mecanismos provistos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social como el PP y la participación ciudadana, sin embargo, no han logrado legitimarse como procesos ejemplarizadores y sostenibles en el tiempo.

## La llegada del COOTAD y el PP

La Constitución de 2008 sería tan importante para garantizar los derechos ciudadanos, como los mecanismos de participación ciudadana y el presupuesto participativo. La carta magna tomó lo mejor de las experiencias de Cotacachi y Tungurahua y los art. 95 y 100 reflejan claramente esa incidencia nacional del modelo de gobernanza propuesto. Pero el sueño de contar con una verdadera democratización del PP sería corto. Con la llegada del COOTAD, hubo efectos colaterales que el país contaba con experiencias importantes, que no necesariamente se multiplicaron en el territorio nacional.

Con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, y las experiencias descritas, el PP no tuvo éxito en el Ecuador; no logró instituirse como el mecanismo clave para el desarrollo territorial ni ser el instrumento

que ponga en ruedas a los programas, planes, proyectos y propuestas de las demandas más importantes de los ciudadanos y el gobierno seccional.

Luego de 23 años, las brechas de la inequidad son persistentes en los territorios y la calidad del gasto en los gobiernos seccionales es parte del debate actual en escenarios de austeridad y limitaciones.

Sin embargo, el COOTAD dejó en entredicho la capacidad distributiva del PP, un daño colateral no consentido, al haberle desprovisto al PP de ese primer impulso de la decisión ciudadana por prioridades esenciales.

El COOTAD, desde 2010, establece las competencias para los gobiernos seccionales como el mecanismo de organización en el desarrollo, a fin de que no se crucen las atribuciones y funciones, no se dupliquen los esfuerzos, no existan territorios ganadores o perdedores y se acuda a la concurrencia como la modalidad de corresponsabilidad para optimizar y coadyuvar a la planeación de territorios en equilibrio.

En sí el COOTAD cumple su misión de normar, organizar y promover la concurrencia. Los gobiernos locales sienten que quieren más competencias, otras veces quieren devolverlas, se sienten impotentes frente a las capitales de provincia por las desventajas presupuestarias y el retraso tecnológico, personal capacitado y modernización institucional, incluso aquella que mejora los ingresos como es la actualización y el sinceramiento del catastro municipal. Por lo tanto, sienten que no hay recursos que repartir. Esta es una idea equivocada del PP actualmente, pues exactamente su espíritu estaba en enfrentar las deficiencias presupuestarias con corresponsabilidad y concurrencia, con priorización ciudadana, pues las necesidades pueden ser un papel infinito y es necesario enmarcarlas en la brújula de las potencialidades del territorio.

## Entonces ¿qué faltó?

La crítica al PP no es normativa. Hay suficiente fuente jurídica y bibliográfica. Tampoco es metodológica, los enfoques metodológicos puestos en marcha describen más bien experiencias exitosas. Tampoco es la reducción o limitación presupuestaria. El PP exactamente pretendía el mayor número de

alianzas territoriales con el nivel parroquial, cantonal, provincial y ejecutivo para acelerar el despegue del cumplimiento.

La crítica es a la comprensión de los beneficios y objetivos del PP, que implicaron un retroceso a los principios y valores de la herramienta y una vuelta al pensamiento del siglo pasado, entre ellos:

- No es necesario que el ciudadano opine, no es su función y por tanto tampoco tiene que decidir o saber.
- Los ciudadanos se roban el centro de las decisiones y la autoridad solo se vuelve ejecutor.
- Las divergencias ideológicas y políticas entre autoridades no facilitan la concurrencia de competencias y presupuesto.
- Cada vez se reducen más los espacios de formación ciudadana reales.
- Se vuelve a la perspectiva clientelar de pactar antes que decidir abiertamente.
- Se vuelve al clientelismo.
- La autonomía territorial vuelve a ser un motivo de pacto político e ideológico.

Si ponemos en la balanza los principios orientadores de los modelos de gestión implementados con mayor éxito en Ecuador, tenemos:

Tabla 1  
**Principios orientadores**

<b>Cotacachi</b>	<b>Tungurahua</b>
Equidad	Representatividad
Solidaridad	Gobernabilidad
Reciprocidad	Corresponsabilidad
Transparencia	

Fuente: Municipalidad de Cotacachi PP (2005) y Gobierno Provincial de Tungurahua PP (2006)

Como se observa en la tabla 1, pueden parecer elementos diferenciadores, sin embargo, las experiencias están alimentadas por todo el soporte de la participación ciudadana, la concertación y la deliberación. Por tanto, no se contraponen, suman.

Tungurahua ampliaría los principios en un marco referencial que han sido, al mismo tiempo, los pilares del nuevo modelo de gestión: gobernabilidad, mancomunidad, participación, eficiencia, transparencia, solidaridad e inclusión.

A lo largo de 23 años, el PP ha sufrido interpretaciones que desdibujan su potencial como herramienta de organización, planeación y democratización del desarrollo. En ese camino, se redujo la voluntad política o se tradujo a una herramienta electoral y se volvió al “burocratismo normado, al formulismo, a una obligación donde se pierde la virtud de la solidaridad y la minga” (Tituaña 2021, entrevista personal).

En la gran mayoría de gobiernos autónomos descentralizados provinciales o municipales existen ordenanzas amplias que enuncian el modelo participativo, explican la apertura de la decisión política, e incluso evocan dejar el individualismo y el egoísmo clientelar.

Sin embargo, faltó seguir preparando a ciudadanos y empoderarles en sus derechos; continuar con la modernización del pensamiento integral e integrador sobre el territorio desde lo público e innovar bajo las mismas limitaciones de siempre pocos recursos y austeridad. Faltó renovar el pacto ciudadano con lo público, donde “*todos somos gobierno*”. Realmente faltó poco.

## Referencias

- Asocam. 2008. *Políticas públicas para la promoción del desarrollo económico territorial. Una aproximación desde la práctica*. Quito: Asocam Intercooperation.
- EC GAD Municipal de Cotacachi. 2005. *Presupuesto participativo manual*. Quito.
- Ruiz, Lucía. 2006. *Presupuesto participativo mancomunado de Tungurahua*. Ambato: Asocam Intercooperation.

Observatorio de la PyME  
y actividades del Área Académica  
de Gestión de la UASB-E

## Observatorio de la PyME

**E**l Observatorio de la Pequeña y Mediana Empresa —PyME— es una iniciativa del Área de Gestión de la UASB-E, creado el 9 de septiembre de 2010 bajo la misión de contribuir de manera científica, proactiva, crítica y sistémica a los procesos de investigación, diseño de políticas públicas y estratégicas empresariales y a la socialización de información confiable sobre el sector productivo con énfasis en el emprendimiento y las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) nacionales e internacionales y el estudio de macro indicadores sociales y económicos. A continuación, se presentan las actividades realizadas entre agosto y noviembre de 2021.

### **XIII Ciclo de Historias de Emprendedores: Emprendimientos Inclusivos**

El 17 y 18 de noviembre se llevó a cabo este evento cuyo objetivo fue dar a conocer las historias de emprendedoras que, desde la creación de sus empresas y/o la promoción de proyectos internos de espacios organizacionales ya creados, han logrado sacar adelante su propuesta innovadora.

### **XVII Foro Internacional del Emprendedor**

El 25 y 26 de octubre se organizó dicho Foro cuyo principal objetivo fue analizar la incidencia de las políticas públicas para el desarrollo y fortalecimiento del emprendimiento y las mipymes. El Foro es un espacio internacional de discusión y motivación que se desarrolla, anualmente, desde 2003.

### **III Seminario Doctoral Emprendimiento y MIPYME**

El 27 de octubre, se llevó a cabo el Seminario que tuvo como objetivo crear un espacio para que los doctorandos compartan sus avances de investigación y reciban una retroalimentación teórica y metodológica por parte de pares académicos.

### **Informe macrosocial y económico No. 42 del IV trimestre de 2020**

Esta encuesta analiza la situación de la pyme ecuatoriana de manera cuatrimestral, a partir de la recolección de información sobre la percepción que los empresarios tienen del comportamiento de su empresa y del sector en el que se desenvuelven. Los ámbitos que se analizan son: datos generales de la empresa, desempeño del sector, perspectiva futura del sector, factores externos relacionados con el sector empresarial, situación actual de la exportación y responsabilidad social empresarial.

### **Artículo de investigación “Comparativo de la actitud emprendedora entre estudiantes de dos organizaciones de educación superior: UNICUCES de Colombia y la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador”**

Forma parte de la publicación internacional “Emprendimiento y Universidad: giros y desafíos de una relación problemática”.

### **Artículo de investigación “Small and Medium-Sized Enterprises in Ecuador: Evolution and Challenges” (Wilson Araque, Roberto Hidalgo y Jairo Rivera)**

El objetivo es analizar la evolución de las pymes ecuatorianas y su contribución a la economía nacional, marco institucional, desarrollo interno y características de funcionamiento. El foco está en las empresas relacionadas con el sector manufacturero. Se analizan los períodos desde 1970 hasta 2019.

**Artículo “El estímulo del emprendimiento desde las Políticas Públicas” (Wilson Araque, Andrés Argüello y Jairo Rivera)**

Analiza el estímulo al emprendimiento desde las políticas públicas en Ecuador. La metodología de esta investigación emplea un análisis a partir del modelo de los cinco momentos que integran el ciclo del emprendimiento y se fundamenta en documentos generados por el Observatorio de la PyME e instituciones relacionadas. Los principales resultados denotan un progreso en el tiempo para las políticas públicas de emprendimiento; sin embargo, todavía queda pendiente una mayor articulación entre los distintos actores públicos y privados, nacionales e internacionales.

**Convenio de Cooperación entre la Fundación Botánica de los Andes y la UASB-E**

El convenio busca facilitar y promover la cooperación entre las instituciones que desarrollarán en la medida de sus respectivas posibilidades, las siguientes actividades: organización de eventos de manera conjunta, elaboración de investigaciones en torno a temáticas de interés para ambas partes y promoción de actividades de capacitación y asistencia técnica.

Entrevista

## Descentralización, una meta aún por alcanzar<sup>1</sup>

Entrevista a Fernando Naranjo Lalama<sup>2</sup>

Personalmente, el modelo de gestión de Tungurahua es un referente, lo dicen diversos estudios e investigaciones alrededor de la gestión pública local. Además de los reconocimientos recibidos dentro y fuera del país, marcó un antes y un después, sobre cómo catalogar un gobierno autónomo descentralizado.

Lo que realizó el Gobierno Provincial de Tungurahua aportó a la Constitución de Montecristi y también al anterior, al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Además, el gobierno provincial que lideró el ingeniero Fernando Naranjo Lalama —entre 2000 y 2019— ha cautivado a propios y extraños sobre lo que debería ser el rol permanente de una autoridad local.

*Antes de empezar formalmente con la entrevista, ¿cómo se encuentra de salud y en su quehacer laboral y familiar?, entendiendo que está poco más de dos años fuera de la política.*

Gracias, Edison y a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por hacerme esta entrevista que pienso podría ser de interés para algunos sectores políticos del país, especialmente para quienes pensamos que es necesario dar un giro total a la política ecuatoriana y a la gestión pública de los gobiernos locales. Gracias a Dios, en estos dos años no he tenido problemas

- 
1. Entrevista realizada y sistematizada en octubre de 2021 por Edison Mafla, coordinador del programa de Fortalecimiento de Gobiernos Autónomos Descentralizados (FORGAD) de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
  2. Ingeniero Mecánico de la Escuela Superior Politécnica Nacional, gerente de la Empresa Eléctrica de Ambato, empresario, exprefecto del Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua por 19 años consecutivos, actualmente presidente del directorio de Solca.

de salud; hemos tenido que pasar escondidos, sin salir. En la época más fuerte, estuvimos en cautiverio y luego cuidándonos permanentemente sin asistir a reuniones sociales que, felizmente, no se han dado.

Obviamente, buscando que toda la familia se mantenga unida. El trabajo ha sufrido mucho las consecuencias de la pandemia. Hemos tenido problemas. Soy parte de una pequeña empresa textil que quizás ha sido uno de los sectores más afectados por la pandemia. La crisis económica ha sido muy fuerte y esto nos ha tenido totalmente empeñados en tratar de no ahogarnos, buscando siempre alguna salida que nos permita superar esta grave situación.

He sido un crítico, de alguna manera, de ciertas decisiones del gobierno y de los gobiernos que hemos tenido en la época de pandemia sobre las medidas que se tomaron, que buscaban cuidar la salud —que es lo fundamental—, pero a veces olvidando la dura y difícil situación económica en la que vive la mayoría de ecuatorianos.

Actualmente sigo en esta condición de servicio público, ya más tranquila, más honorífica, estoy trabajando en Solca. El consejo directivo de Solca Tungurahua me pidió que asuma la presidencia de esa entidad, es un cargo honorífico, pero de mucha responsabilidad. Estoy dedicado a reestructurar la funcionalidad del hospital de Ambato, y nos está yendo bien; es una actividad que me llena muchísimo. La tarea principal ha sido ratificar el criterio de que cuando se trabaja sirviendo a los demás se tiene muchas más satisfacciones que en cualquier otro puesto. Eso me ha pasado hasta el momento.

*Entrando en materia y luego de más de 11 años de vigencia del COOTAD, ¿cuál es su valoración sobre el manejo de las competencias locales y su relación con el avance o retroceso de la descentralización?*

En realidad, debo comentar, en primer lugar, que en 2000, un poco antes inclusive, se inició en el país un proceso de descentralización a través del CONAM, que era el Consejo Nacional de Modernización, que hablaba de establecer y entregar competencias a diferentes actores. Se hicieron algunos esfuerzos por parte de los gobiernos centrales de esa época, pero la verdad es que no se avanzó mucho y definitivamente hablar de descentralización era algo que estaba latente en todas las provincias del país. No sé si recuerden, pero algunos consejos provinciales de esa época cambiaron su nombre a gobierno provincial, inclusive esto lo comento porque una de las causas

por las que yo no tomé ese cambio de nombre fue porque dije: “No, para ser gobierno se necesita gobernar, tener todas las atribuciones de una provincia”. Y eso no se daba a nivel de consejo provincial, de tal manera que cambiando el logotipo o el nombre no se lograba ese objetivo.

Por ello, en Tungurahua eso no pasó, no aprobamos ese criterio de cambiarnos de nombre, pero la gestión que íbamos realizando estaba enfocada en constituirnos en gobierno; y una de las acciones que tomamos fue la generación del nuevo modelo de gestión, definir qué es un gobierno provincial. Muy gratamente recuerdo que el comité promotor estuvo liderado por varios actores sociales y políticos de la provincia, no excluyentes a nadie, pues fue un elemento interesante que inicialmente [yo] no presidía el Consejo Provincial de Tungurahua; era uno de los actores conformantes.

Nuestro criterio fue que, si queríamos tener un gobierno de la provincia con todas las atribuciones, no debíamos tener a una sola persona, debíamos tener un conglomerado del que, de alguna manera, se escoja al que mejor represente para dirigir y esa persona no era necesariamente el prefecto. Esta es una breve explicación adelantada de qué pasó en Tungurahua, porque ahí tuvimos la oportunidad de insistir en el tema de descentralización.

También debo mencionar que hubo un antecedente interesante entre 2000 y 2004, una gestión que hicimos entre las provincias de la región central, pero no solo la Sierra central, sino desde la Costa hasta la Amazonía, formamos un grupo que se llamó el G7, que incluía Manabí, Cotopaxi, Los Ríos, Chimborazo, Tungurahua, Pastaza, Napo y hasta se unieron Orellana y Morona Santiago, de tal manera que causamos —en esa época— una especie de inquietud en todo el país porque empezamos a hablar de regiones de otra manera, no regiones generadas en un dibujo, buscábamos equilibrar el desarrollo económico del país. Yo decía: “Si tenemos puerto a través de Manabí, tenemos energía eléctrica y producción a través de Tungurahua, Cotopaxi y Chimborazo, y tenemos Amazonía con Pastaza y Napo, entonces teníamos todo el conjunto para hacer un elemento de desarrollo regional”.

Este fue un antecedente interesante y lo menciono porque fue una acción muy bonita que para mí fue una demostración de que cuando las cosas no se hacen siguiendo el culto a la personalidad, se logran mejores resultados. El culto a la personalidad no solo de una persona, sino también un culto institucional individualizado. Uno de los problemas para reunirse en el país

es esta rivalidad entre provincias: la una provincia no se lleva con la otra, la una quiere liderar más que la otra, en fin; y obviamente hay competencias por diferencias de desarrollo, pero el tema interesante de esta asociación fue que nosotros hicimos que la sede sea rotativa.

La empezamos en Riobamba porque fue una iniciativa del alcalde de Riobamba de esa época, Fernando Guerrero, quien visitó al alcalde de Ambato y a mí para reunirnos y empezar a trabajar juntos.

Fue interesante porque dijimos: “Vamos a hacerla rotativa, ni la sede es en Riobamba ni es en Ambato”, que era la principal polémica. La hicimos rotativa: Ambato, Riobamba, Latacunga, Guaranda, luego, Portoviejo y el Puyo, luego, el Tena; la hicimos rotativa cada tres o cuatro meses. Fue interesante porque además era un organismo de gestión y permitió hacer cierto tipo de cosas.

Yo diría que las carreteras Baños-Puyo, Pallatanga-Bucay, Latacunga-La Maná, la de Chimborazo y Guamote-Macas, fueron obras que se empujaron a través de este grupo. Pensábamos: “No compitamos entre nosotros”. El centralismo nos había mal enseñado a decir: “Ya no podemos hacer esta porque le estamos haciendo a su vecino”. Dijimos: “No, vamos a empujarnos entre todos”. Y fue bonito porque logramos que el gobierno de ese entonces tome acciones para atendernos a todos, no le daba preferencia a ninguna de las provincias porque todos empujábamos hacia lo mismo, todos queríamos [recibir] en forma sucesiva, no queríamos competir por cuál es primero o no, pero queríamos que hagan estas obras.

Menciono esto de la descentralización porque creo que es un bonito antecedente, cuando se habló de la nueva Constituyente en 2007-2008, y empezamos a dialogar sobre los temas que había que insertar en la Constitución. Uno de nuestros planteamientos fundamentales fue que queríamos descentralización. Yo digo —un poco exageradamente, desde luego— que soy enemigo del bicentralismo porque hay un centralismo político y hay otro centralismo económico con cierto tipo de acciones. Es claro que eso ocurre.

Nuestra acción en esta época fue tratar de unirnos con sectores que pensaban igual que nosotros y nos unimos con las prefecturas de Azuay, El Oro, Manabí y Pichincha, y empezamos a analizar un poco esto de las competencias, qué podíamos hacer, qué no podíamos hacer, qué debíamos querer hacer y esta discusión fue muy instructiva porque la gran mayoría de acciones

que planteábamos estaban enfocadas en eso de las competencias: qué debía ser exclusivo, qué debe ser concurrente.

Una de las cosas importantes, en nuestro criterio, era que la exclusividad no debe quitar la responsabilidad de otros sectores de la economía en cuanto a descentralización. Concretamente, si hablamos de que una competencia es exclusiva de una de las entidades públicas, llámese gobierno provincial o gobierno municipal, el hecho de que la ciudadanía que vive en esa comunidad requiera alcantarillado y no lo pueda dar el municipio porque no tiene recursos suficientes, no libera al gobierno provincial de decir: “Yo también apporto para esto”. Creo que la concurrencia en eso es importante porque es la suma de recursos. Cuando se tienen pocos recursos es mejor tratar de unirlos; de tal manera que la concurrencia fue uno de los temas en los que realmente se insistió mucho. Sin embargo, debo mencionar que la determinación de competencias exclusivas sí fue un factor importante que valía la pena que esté incluido en la Constitución. Quizás faltó un poco más de detalle sobre hasta dónde llegaban las responsabilidades reales.

Yo menciono siempre como ejemplo que en la Constitución se puso que la educación, en cuanto a infraestructura, debía ser responsabilidad de los gobiernos locales, de los municipios, y prácticamente fue la primera reforma de la Constitución que se hizo en alguna de las acciones posteriores a su vigencia, pues se quitó esa responsabilidad para que la infraestructura sea nuevamente manejada por el gobierno central. Ese tipo de acciones sí se han dado en muchos casos. También se han tenido problemas por la falta de responsabilidad de asumir las competencias por parte de los propios actores locales. Yo hice alguna vez un análisis de lo que pasaba en Tungurahua. Cuando era joven, los municipios, los cabildos, tenían una cantidad de responsabilidades muy importante, daban energía eléctrica, salud; los cabildos eran bastante participativos y los consejos provinciales eran sobre todo planificadores.

Posteriormente, a raíz de la creación de los institutos nacionales en la década del 60, con buen criterio de economía de escala y de hacer proyectos de mayor envergadura, se le quitaron cada vez más responsabilidades a los actores locales. Fue interesante ver cómo los municipios pequeños que no tenían recursos vieron con mucho agrado que hay un organismo central, el Inecel, así como el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), que

hacia todas las obras sanitarias del país y las planificaba con un criterio de economía de escala y de eficiencia que a la vez permitía mejor desarrollo equitativo en el país. Pero eso tuvo dos efectos que considero hasta cierto punto peligrosos: el primero, hasta qué punto los gobiernos locales ven que es más fácil confiar en alguien que les dé haciendo las cosas (aquí uso el castellano ecuatoriano), que les den haciendo, que les den tramitando, que les den ejecutando y simplemente no tienen conflicto. Eso les quita la responsabilidad de ser gobiernos locales porque dicen: “Yo tengo que esperar que el otro haga e inclusive tengo la facilidad de teóricamente culparle al centralismo de que no me da lo que yo quiero”. Pero se pierde esa responsabilidad de algún modo.

El segundo, también es peligroso lo que ocurrió porque se empezó a ver con menosprecio la capacidad de los gobiernos locales. Esto es algo que personalmente me preocupa mucho porque uno de los defectos del centralismo burocrático enquistado es el de considerar que en las provincias no se pueden hacer bien las cosas o no se las hace bien, sea por su capacidad limitada de preparación o por lo que fuese. Pero se menosprecian las capacidades locales. Ese es un tema clave en descentralización, es decir, creo que ambas condiciones deben eliminarse paulatinamente.

La una, que el centralismo deje de ver con menos importancia a lo que hacen los gobiernos locales, sin menospreciarlos. Y la segunda, que los gobiernos locales asuman que ellos pueden hacer las cosas, que ellos deben hacer esas cosas. Siempre cuento como anécdota mi criterio cuando empecé a preocuparme sobre cómo era la organización política hace muchos años y encontré que la creación de cantones obedecía muchas veces a cosas que no eran ciertas, hablando de los requisitos que se deben cumplir para ser cantones. Yo analizaba lo que le pasó al cantón Ambato; antes, en Tungurahua, éramos cinco cantones y creamos cuatro cantones entre la década del 60 o 70. A esos cantones los veía como un desmembramiento, como una limitación en cuanto a población para que bajen los recursos al cantón Ambato. Pero analizando fríamente las cosas, resulta que al cabo de veinte o veinticinco años de que esos pequeños cantones —que no tenían los requisitos— trabajaron con autonomía, trabajaron con responsabilidad propia, convirtieron a esas pequeñas parroquias en elementos realmente muy activos de participación y de desarrollo social de su comunidad.

Cevallos, Tisaleo, Mochaquero, cantones muy pequeñitos que eran parroquias mucho menores que las parroquias que constituyen el Ambato metropolitano actual, menos que Samba, Santa Rosa, Pinllo, con población mucho menor y, sin embargo, el desarrollo de ese pequeño cantón fue mucho mayor que el que ocurrió en la zona que todavía dependía del centralismo local que tenía el municipio de Ambato. Esta fue una lección importante en cuanto a que las competencias como tales son competencias que se pueden manejar bien, pero uniendo los dos conceptos: asumir la responsabilidad de la competencia del gobierno local y evitar que el gobierno central vea con menosprecio las capacidades que tenemos los sectores locales.

*En ese sentido pudiera usted decirnos ¿qué mensaje se deberían llevar a actores como la Secretaría de Planificación o el Consejo Nacional de Competencias o los ministerios públicos y los propios gremios de gobiernos locales para fortalecer la descentralización? Partiendo de la base de que el nivel nacional no tiene información de primera mano, y entendería que los gobiernos locales son quienes la tienen.*

En realidad, este es un tema muy importante y vale la pena comentarle lo que ocurrió en mi experiencia en el Consejo Nacional de Competencias. Tuve el honor de ser representante de los gobiernos provinciales frente al Consejo Nacional de Competencias, que es un consejo nacional que teóricamente, según la Constitución, es paritario, es decir, hay un delegado de las parroquias, uno de los municipios, uno de los gobiernos provinciales y uno del Ejecutivo. Estamos los cuatro niveles, eso es algo que me pareció que era uno de los buenos logros que tuvo la constituyente, establecer un poco más de equilibrio. Una concentración un poquito más repartida en esos cuatro niveles de gobierno.

Vale la pena mencionar que mi criterio sobre lo que pasó con la Constitución fue algo que quizás faltó en la especificación de las normativas que se ponen en la Constitución. Quiero mencionar, por ejemplo, que en el aspecto económico el tema fue bastante positivo, es decir, hasta antes de esa Constitución, inclusive yendo un poco más atrás, antes de la Constitución de 1998, había que mendigar los recursos económicos para los gobiernos locales. Había que hacer gestión directa en el Ministerio de Finanzas y en la Secretaría de Planificación de ese entonces.

Era un viacrucis que tuvieron que sufrir mis antecesores y me lo contaron alguna vez. A partir de 1998, cambió la condición positivamente porque se estableció un porcentaje fijo de participación. Se decía que había que llegar al 15% de presupuesto para repartir a los gobiernos locales, eso obviamente no se cumplió en ninguno de los años, se llegaba hasta el 11%. Era la pelea que tenía el CONGOPE, como entidad para conseguir que ese recurso sea un poco mayor, siempre en lucha contra el Ministerio de Finanzas y el Gobierno central.

En la Constitución de 2008, se fijó una política muy clara de asignación automática de recursos, de tal manera que ese sí fue un cambio importante para el proceso de descentralización en lo que se refiere a la asignación de recursos. Ese fue un tema positivo, sin embargo, otras cosas se frenaron automáticamente, una de ellas fue que una de las acciones en el tema económico, los gobiernos locales tenían capacidad de gestión y podían endeudarse y hacer lo que les pareciera y, de repente, quince días después de que salió el COOTAD, el Código de Finanzas Públicas borró lo que decía el COOTAD. Ese es un tema muy interesante. Alguna vez lo he dicho en broma, nos duró quince días la verdadera autonomía porque en la práctica luego nos pusieron una serie de frenos. El Consejo Nacional de Competencias evaluó mecanismos para que la distribución de recursos fuera más equitativa a nivel de las provincias del país, buscando introducir ciertos conceptos. Tuve el gusto de participar en ese tipo de acciones y decisiones que permitieron que se fortalezcan las competencias más descentralizadas, como la de tránsito a los municipios, la de patrimonio, la de recursos hídricos a los gobiernos provinciales, con las limitaciones muy lamentables, por cierto, de que de todos modos se sigue teniendo una dependencia total del centralismo, es decir, el Ejecutivo es el que tiene el sartén por el mango. Si el recurso económico, que es el que tiene que darse para que esas competencias sean más eficientes, se limita, esa es una decisión que definitivamente impide que haya una descentralización real. Si a eso añadimos el tema de que hay un conglomerado burocrático muy fortalecido en el centralismo, en las entidades públicas centralistas, es definitivamente un freno.

Siempre recuerdo y puedo contar como anécdota, la descentralización del tránsito tuvo como obstáculo al exigir a los municipios que para llevar el tránsito debían tener talleres y una serie de cosas técnicamente eficien-

tes y demás. Mi pregunta fue: “Y ustedes, ¿cómo están matriculando ahora, ¿cómo están haciendo esa gestión?”. Porque no querían ceder esos derechos. Y así por el estilo, varias cosas que se dan en un proceso de descentralización, que están limitadas por lo que hacen estos organismos. Pienso que con SENPLADES la situación estuvo un poco mejor, sin embargo, siempre hubo el criterio de que había ciertos conceptos que se encasillan más en el que nosotros somos los que sabemos cómo hay que partir el país.

Yo les molestaba a mis amigos funcionarios de SENPLADES y les decía: “Los *boys* de la SENPLADES no han pasado de Machachi”, es decir, no conocen lo que nos pasa en las provincias. Y recuerdo que una funcionaria de la SENPLADES me dijo: “¿Y las *girls*?”. “Las *girls* peor, no han pasado ni de Tambillo”. Pero encontraba que en SENPLADES la acción tenía muy buenas intenciones, y quiero destacar que los procesos de participación técnica fueron bastante buenos, pero siempre se tuvo esa limitación de menospreciar a los pequeños cantones.

Con el Consejo Nacional de Competencias el tema estuvo agotado; pese a que lo clave del momento sería qué recomendarle al Consejo Nacional de Competencias, pienso que debería hacerse una revisión más profunda de qué resultados ha dado este proceso de descentralización, de lo que se hace, no de las competencias exclusivas; si ha sido tan bueno o tan malo, ¿qué ha pasado? Algo parecido a lo que se hizo con los cantones, regreso a ver la parroquia A que no se hizo cantón y la parroquia B que sí se hizo cantón y la B está mejor, lo mismo debería hacerse en el Consejo Nacional de Competencias.

Obviamente, el Gobierno central, dentro de las limitaciones que da la economía porque hay que considerar que hubo épocas en las que la economía permitió que haya un centralismo más generoso, que dice: “Si tengo plata, les daré también a estos jóvenes de acá”. Pero en la práctica, las condiciones actuales del país son cada vez más duras y eso va a acentuar un poco el centralismo. De hecho, hay una condición que me preocupa muchísimo y es el hecho de que esta falta de asunción de responsabilidades por parte de los gobiernos locales también ha llevado a una contrarréplica de ciertos gobiernos locales que se han embarcado en este peligroso tren de la corrupción y de la falta de honestidad para hacer las obras.

En eso tengo que ser muy duro, con mucha pena; el país está sufriendo una crisis de valores en quienes manejan los gobiernos locales, sé que hay

muchas autoridades que empiezan a hacer obras que nadie les pidió, obras que se sabe que tienen sobreprecio, problemas que lamentablemente atentan totalmente contra el proceso de descentralización.

*En el caso del Honorable Gobierno Provincial de Tungurahua, uno de sus enfoques ha sido su carácter participativo e inclusivo, por tanto, y luego de su experiencia en la prefectura, ¿qué podemos decirle al país para avanzar hacia un gobierno descentralizado y autónomo? A partir de esa reflexión, ¿cuáles pueden ser los principales retos del Ejecutivo y del Legislativo provincial para que las decisiones previstas en las agendas y en la planificación sean tomadas con toda seriedad e importancia por otros sectores para mejorar los problemas que afectan al desarrollo local?*

Debo mencionarle que una de las acciones que cumplimos como Junta de Gobierno fue constituirnos en consejo de planificación, es decir, no hicimos lo que hacía el resto de provincias que nominaban un consejo de planificación, sino que dijimos: “Si tenemos esto aquí, donde están representados los actores sociales, los parlamentos, agua, gente, trabajo, donde están todos los alcaldes; ahí tenemos un consejo de planificación provincial enterito y muy bueno, así que usémoslo y hagamos que ese consejo de planificación sea el que revise el presupuesto que manda el gobierno provincial”. Esta fue una acción interesante que, entiendo, se sigue repitiendo y se mantiene, pero que ante todo daba una pauta de que la participación ciudadana es lo realmente importante.

¿Qué le pasa al Ejecutivo provincial tradicional de nuestro país? Dice: “yo soy el prefecto y yo llegué acá porque soy bueno, soy capaz de desarrollar estas obras, yo quiero hacer este proyecto porque a mí me gusta”. Eso es algo que lamentablemente impide que tenga aceptación ciudadana porque si las obras son faroleras, espectaculares, dicen: “¡caramba, qué buena autoridad hemos tenido!”, pero la verdadera autoridad que se quiere ganar a su pueblo es la que escucha lo que quiere el pueblo, lo que necesita y, basándose en eso, plantea las acciones.

¿Qué necesitas tú? Necesitas esta carretera, este puente, en fin, acciones de desarrollo social y económico y eso vamos a tratar de hacer. Hay una gran diferencia entre la política tradicional y la que tratamos de aplicar en Tungurahua, que, felizmente, nos dio muy buen resultado. Ahí sí dejo a un lado la

modestia porque creo que la gestión que se hizo en Tungurahua primero fue de generar conciencia de que el ciudadano no tenía que recibir nada como dádiva, sino que debía plantear sus necesidades; y la respuesta que tuve de todas las autoridades locales, sean municipios o juntas parroquiales, fue que asumieron la responsabilidad de aplicar el mismo criterio. No necesariamente del mismo modo porque algo que ha durado más de cincuenta años, esa política de dádivas y generosidades, es muy difícil de cambiar de la noche a la mañana. Y la mayoría de nuestros políticos, y esto lo digo con un poco de pena, piensan: “yo soy el que llegué y tengo que hacer lo que yo quiero”, y se olvidan que realmente fueron elegidos para atender como es debido las acciones de desarrollo que requiere su gobierno local.

En este caso, mi recomendación para el Ejecutivo provincial es responder para qué te eligieron: ¿te eligieron para que te luzcas y hagas tus cosas o el mensaje que debería dar es participemos y veamos qué quiere la gente, sin importar la ideología política? Este es un buen mensaje que daría a los directivos y a la cámara legislativa que está conformada por los propios alcaldes de las jurisdicciones respectivas y juntas parroquiales.

*A su criterio, considerando lo que vivió como prefecto en Tungurahua, y quizás en orden de jerarquía, ¿qué se debe discutir y proponer en estos espacios participativos para diseñar e implementar las políticas públicas del nivel nacional y las políticas públicas propias de carácter provincial? Entendiendo que todavía el Estado a nivel nacional considera que tiene la responsabilidad y obligación de propiciar la política pública, cuando en realidad los gobiernos locales también pueden proponerla.*

Esto hay que verlo siempre como resultado de una verdadera participación ciudadana. He sido uno de los críticos del Consejo de Participación Ciudadana nacional porque ese es un consejo que fue elegido a dedo, removido a dedo, cambiado a dedo, cada vez que se pudo. Con meritocracia, sin meritocracia, pero yo siempre me preguntaba a quién representan, quiénes son estos ciudadanos, han hecho estudios y todo eso, son tecnócratas, qué son, pero no tienen una representación real de participación ciudadana. Creo que la legitimidad de la acción de un gobierno local es el resultado de una participación ciudadana activa y esto significa que, para que esta exista, debe tener el respaldo legítimo de lo que necesitan los ciudadanos. Si un ciuda-

dano plantea en cualquier nivel, sea cultural, social, intelectual, educativo, lo que sea, no es el planteamiento aislado de una persona; si lo plantea una autoridad, se está obteniendo el resultado de la acción del mesías.

En este país vivimos a base de *mesías*, y mientras exista una acción política como la que vive el país, siempre vamos a tener ese tipo de problemas que no pueden ser superados en la medida en que las fuerzas políticas que intervienen en ese tipo de acciones son fuerzas políticas que tienen mayor o menor peso en cierto caso. Yo puedo decir que en Tungurahua tuvimos la suerte de haber integrado un espacio en el que el partido político como tal no tenía injerencia, no estábamos haciendo lo que el partido político nos decía o nos ilustraba, estábamos haciendo lo que la gente necesitaba. Y no estábamos destruyendo al adversario político, de otra línea ideológica, y eso dio un resultado que me permitió administrar diecinueve años la provincia sin ningún conflicto. No tuve oposición en ningún momento.

Como dije, a veces uno puede hablar como sobrado, yo salí en la cresta de la ola, estaba en un nivel de popularidad tan alto que hasta ahora la gente me saluda, no están hablando del que se fue o le sacamos, que ya cumplió su período y felizmente lo terminó, sino que fue un proceso en el que las cosas se dieron por una participación ciudadana real. Fue dar voz a quienes no tenían voz. Para mí esa es la legitimidad que se obtiene cuando hay un espacio como este. ¿Qué recomendarles a los gobiernos locales del país? Hacer algo parecido.

A veces me dicen: “es que tú tuviste la suerte de que en Tungurahua la gente piensa así”. Yo diría que no fue solamente eso, yo creo que todos los ecuatorianos tenemos las mismas características y hay pueblos que son mucho más agresivos, más politizados o menos politizados, hay una serie de factores, pero en blanco y negro lo fundamental es que se tomen ciertos principios para que eso exista. Primero, demostrar que no es un culto a la personalidad del que maneja la gestión. Si es posible, no pongan el nombre personal. Yo siempre cuento las acciones en las que veo letreros: fulanito de tal, alcalde, como si esa persona pusiera la plata. Eso critico a los propios gobiernos nacionales, se habla mucho de la obra hecha por presidente A, B o C. Disculpen, pero esa plata es de todos los ecuatorianos. Él fue un administrador y yo pienso que la clave es que uno sea un administrador adecuado, honrado, con las acciones que le encargaron y que deben responder a lo que

necesita la gente. Ese es el consejo que se les debería dar a las autoridades y a los legislativos locales. Esto es algo que vale la pena que se mantenga.

*La presente entrevista será publicada en una revista académica y siendo la universidad un actor importante del desarrollo que pudiera fortalecer la descentralización, nos interesaría preguntar ¿qué necesidades pueden ser sobrellevadas de manera conjunta, entre universidad y gobiernos locales, para reflexionar y promover actividades, proyectos o programas?*

Mi criterio sobre la participación de las universidades, y hablo por lo que me ha pasado aquí en Tungurahua, ha sido que la universidad siempre está interesada en participar en estos actos. El modelo de gestión de Tungurahua tuvo una activa participación de la Universidad Técnica de Ambato, la de los Andes, Indoamérica y Católica, las cuatro universidades que hay en Ambato, siempre estuvieron muy activas en el tema. Inclusive, en un principio, tenían una participación individualizada muy formal, luego, para hacer el modelo más técnico, dije que la universidad debe darnos los insumos de capacitación que nos pide nuestra gente. Mi criterio es que la universidad debe establecer profesiones de acuerdo con lo que necesita la región o el país en su ámbito respectivo. De tal manera que la presencia de la universidad siempre ha sido positiva y, de hecho, la relación con todos los gobiernos locales de las universidades debe ser permanente y, al ser permanente con los gobiernos locales —si estos están partiendo de una determinación de acciones basada en una participación ciudadana—, la universidad está entrando ahí en persona.

En nuestro caso, además de tener convenios en los que la universidad nos ha ayudado varias veces en el diseño y la ejecución de obras físicas, pienso que el tema más importante en el que participó la universidad es la creación del Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua que no es un centro de formación técnica, sino es un centro de capacitación de líderes que conozcan sus derechos y atribuciones, que aprendan a manejar talleres. El Centro de Formación Ciudadana, con el aval de la Universidad Técnica de Ambato, es uno de los éxitos importantes que tuvimos en la gestión porque hizo patente al país que la universidad puede y está presente siempre.

Sin mencionar otros temas como la organización de eventos internacionales, la Universidad Técnica de Ambato, la Indoamérica, de los Andes, han tenido convenios internacionales y lo interesante es que siempre han tomado

en cuenta la acción de lo que quería hacer el gobierno provincial. La integración de las universidades es fundamental, tiene que darse, pero realizando algo parecido al análisis que hacía yo al principio sobre la descentralización. A veces quienes estudiamos en una universidad, quienes logramos tener un título, empezamos a olvidarnos de nuestros ancestros, nos olvidamos de que hay personas que no fueron a la universidad y por eso no tenemos que ver por encima del hombro. A veces nuestros técnicos, todos los técnicos, tenemos esa tendencia: “Yo soy ingeniero, yo soy doctor, no me venga a discutir fulanito de tal”. Y eso es malo, yo diría que vale la pena tomar conciencia y hacer que las universidades enseñen a sus futuros profesionales dos cosas: ética profesional, en el sentido de manejar las cosas con honradez y en beneficio de la comunidad; y gestión, considero que es sumamente importante revalorar que con una vinculación ciudadana profunda se puede llegar a la gente en forma directa, en otras palabras, el universitario puede llegar sin dificultad a ese sector.

Creo que es importante ese tema porque la acción de la universidad, a través de esta vinculación con la comunidad, es una de las cosas buenas que se aplicaron en la ley. Hoy es casi una obligación que estén integrados y lo lógico es que aprovechen estos mecanismos de integración con los gobiernos locales para desarrollar mejor sus actividades de docencia y, obviamente, de vinculación.

*Por último, desde su condición de ciudadano interesado en los asuntos de orden público y con toda la experiencia que tiene, ¿qué mensaje deja a la comunidad y sobre todo a la juventud para que se animen a participar en política y aportar a una mejor descentralización para el país?*

Uno de los elementos que he planteado es que una experiencia positiva debe ser comunicada y pienso que una acción como la que hoy estamos desarrollando, esta entrevista, en la que contamos a la ciudadanía una experiencia que dio resultados positivos, puede ser una de las mecánicas de participación para mantenerse al tanto de lo que pasa en la comunidad; sin perjuicio de ello, aparte de la relación con ciudadanos de la provincia que ven en mí algún tipo de confianza, sí se puede tener una participación sin necesariamente estar en un evento electoral.

Creo que la experiencia que he tenido en el servicio público, los diecinueve años de prefecto, los veinte años en la empresa eléctrica, los veinte años que estoy en el sector privado, en administración de una empresa, de alguna manera me dan la certeza de que ya se ha cumplido la tarea. No quisiera ser de esos políticos que dicen: “Nunca voy a ir nunca a nada”. Y luego se asomó este interesado, eso no he dicho nunca, pero mi decisión está claramente establecida: “No quiero participar otra vez porque creo que es hora de que la juventud asuma las responsabilidades y se vayan generando espacios de participación ciudadana como los que tiene el gobierno provincial de Tungurahua para que de ahí salgan líderes y demuestren que esto se puede hacer mejor, un país más adecuado a sus necesidades reales y sobre todo un país que supere las graves dificultades que hemos atravesado en los últimos años”.

Muchas gracias.

# Reseñas

## Fundamentos de planificación estratégica

Luis Alberto Dávila Toro y Lenin Javier Tobar  
Quito: Ediciones Universidad Central, 2017

Reseñado por Rodrigo Albuja Chaves<sup>1</sup>



Los economistas Luis Alberto Dávila Toro y Lenin Javier Tobar ofrecen un interesante libro que, sin lugar a dudas, llenará algunos vacíos que actualmente enfrentan las empresas ecuatorianas para su mejoramiento continuo y competitividad.

*Fundamentos de planificación estratégica* es el fruto de un trabajo serio e ingenioso, con evidentes signos de creatividad para superar las clásicas formas de presentar a la planificación en una empresa como un tema inherente a la sola identificación de objetivos, al uso de recursos escasos y a la aplicación de procesos. Al contrario, su alusión inicial al éxito como el resultado de la estrategia basada en el trabajo diario de todos y a la gestión para canalizar los conocimientos, energías y habilidades, revelan una concepción de la empresa como el espacio adecuado para la simbiosis del corto y el largo plazo, como visión de la complejidad de su desarrollo con resultados positivos.

En el contexto de la situación actual de la economía ecuatoriana, la participación de la empresa como parte fundamental de la contribución a la recuperación del país, luego de un largo y sinuoso proceso de aplicación de políticas que han conducido finalmente a la crisis del sistema, es cada vez más valorado.

---

1. Doctor en Economía, Université de Paris 2, Sorbonne Pantheon.

Y este es precisamente el mérito de esta importante publicación: revitalizar la importancia de planificar y de abandonar las actitudes reactivas tan generalizadas en la mayoría de unidades productivas, orientadas a menudo a la obtención de réditos de corto plazo sin posibilidades de sostenibilidad, es decir, abonando las condiciones para el fracaso empresarial.

Los autores plantean de inicio el ámbito de la planificación estratégica—formular, implementar y evaluar decisiones multifuncionales con el fin de permitir a la organización alcanzar sus objetivos— como el hilo conductor del libro, dirigiendo sus ideas alrededor de lo que constituye el telón de fondo de la planificación estratégica, es decir, la necesidad de la disciplina y el compromiso personal de la alta gerencia y de todos los empleados en la construcción del éxito de la empresa.

Para ello, el texto presenta un planteamiento estructural y temático que constituye una verdadera guía minuciosa, práctica y actual para que el aporte de todos quienes integran una empresa se traduzca en la obtención de los mejores resultados en los plazos previstos.

Los autores parten del señalamiento del vínculo directo de la planificación estratégica con el proceso total de la dirección; por lo tanto, las empresas que no cuenten con algún tipo de formalidad en su sistema de planeación corren el riesgo de tener dificultades en el proceso de logro de sus objetivos. De allí que proponen con acierto la conceptualización de la estrategia, su formulación, sus componentes, las características de la planeación, los beneficios, sus limitaciones y su aplicación como una herramienta en las organizaciones.

Un acierto fundamental es la propuesta de abordar la planificación estratégica a partir de la elaboración de un diagnóstico situacional, fase cuya importancia no es muy bien asimilada en la problemática de la gestión empresarial, que privilegia la resolución de problemas inmediatos sin la adecuada consideración de las causas que los engendran.

Con el conocimiento de la situación de la empresa y sus causas, la planificación estratégica legitima las siguientes fases, es decir, la fijación de una dirección organizativa, la formulación de la estrategia de la unidad productiva, la ejecución de la estrategia y el ejercicio del control estratégico.

La lectura de *Fundamentos de planificación estratégica* lleva necesariamente al aprendizaje de la complejidad del desarrollo empresarial, a su

comprensión y en especial a la motivación para reorientar las formas aún no superadas de dirección empresarial.

La concepción de una empresa como un agente principal del crecimiento económico, por los efectos derivados de la productividad e inserción competitiva en el mercado, permite hacer de la actividad empresarial un campo adecuado para la utilización de los instrumentos científicos de la planificación estratégica, campo en el cual se descubre un amplio campo para la iniciativa, la creatividad, el rigor y el compromiso de todos los estamentos de la empresa.

Un aporte interesante del libro es su contribución a la reflexión acerca de la importancia del pensamiento estratégico como uno de los instrumentos más valiosos para la planificación estratégica organizacional, en el camino hacia el cumplimiento de sus objetivos y de la resolución de sus problemas, dentro de un marco de integralidad, es decir, de la consideración de la empresa como una unidad completa.

Para el pensamiento estratégico, el presente no solo es el punto de partida del plan sino su objeto, es la acción resultante de la dirección, es el aspecto principal de lo planificado estratégicamente por la empresa, que hace viable el logro de avances hacia el cumplimiento de los objetivos determinados para un período. El pensamiento estratégico permite explorar la capacidad y disposición de la empresa para la innovación, de manera de hacer viable la consecución de una mayor competitividad en todas sus formas.

El pensamiento estratégico hace realidad a la planificación estratégica de la organización, pues una de sus manifestaciones es su énfasis en ella a fin de hacer posible la construcción de la misión de la empresa, sus oportunidades y amenazas externas, sus fortalezas y debilidades, el planteamiento de los objetivos a largo plazo y la elección de las estrategias concretas a ponerse en práctica a partir de estrategias alternativas. Siguiendo a Mendoza y López (2015, 1-2):

el pensamiento estratégico es una forma de visionar a la empresa, utilizando la creatividad, como mecanismo transformador, teniendo claro un horizonte factible, creíble y realista, con una prospectiva que lo lleva a evolucionar la actual realidad para lograr con hechos el escenario escogido dentro de las distintas alternativas transformadoras e innovadoras analizadas previamente para dar respuesta a los interrogantes resultantes de investigaciones que dieron origen a ese futuro deseable.

El presente libro es una gran contribución a ese cometido. Su utilidad para empresarios, docentes, estudiantes y público en general es de primer orden, pues se trata del resultado de la vasta experiencia y capacidad profesional que los autores han puesto en favor de sus lectores.

## Referencias

Mendoza Fernández, Darcy, y Daniel López Juvinao. 2015. “Pensamiento estratégico: centro neurálgico de la planificación estratégica que transforma la visión en acción”. *Revista Económica CUC* 36 (1): 81-94.

## Los autores

**Andrés Acosta-Aguinaga.** Ingeniero Comercial con mención en Marketing, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE); magíster en Gerencia Empresarial, MBA, Escuela Politécnica Nacional (EPN); investigador en la Escuela de Educación Superior Tecnológica Privada Toulouse Lautrec, Lima. Actualmente está adscrito a la Escuela de Educación Superior Tecnológica Privada Toulouse Lautrec en Perú. <aacosta@tls.edu.pe>.

**Iliana Aguilar-Rodríguez.** Ingeniera en Mercadotecnia, Universidad UTE; Diplomado Superior en Comunicación Corporativa, Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL); magíster en Marketing y Dirección de Empresas, Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil; doctora en Administración Estratégica de Empresas, Centrum Graduate Business School de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente investigadora de la Escuela de Negocios de la Universidad de Las Américas (UDLA). Ha sido facilitadora externa por el Consejo de Educación Superior en revisión de proyectos de carrera. Pertenece al grupo de investigación para la Sostenibilidad y la Innovación Social de Centrum Business School de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre las líneas de investigación de interés, destacan: business administration & project, cultura organizacional, social y competitividad, emprendimiento, I+D+i, marketing & TIC. <iliana.aguilar@udla.edu.ec>.

**Patricio Andrade Ruiz.** Licenciado en Ciencias de la Educación, especialidad Docencia Técnica de Contabilidad y Administración, PUCE, Sede Ibarra; magíster en Gestión y Desarrollo Social, UTPL; magíster en Gerencia de Proyectos Educativos y Sociales, Universidad Técnica del Norte; magíster en Prospectiva Estratégica, Universidad de los Pueblos de Europa; diplomado en Gestión Pública para el Desarrollo Territorial, FLACSO Ecuador; diplomado en Procesos Electorales, FLACSO Ecuador; diplomado en Intervención Social, UNIR, Ecuador. Fue director de Carrera Docente, exdirector provincial del Consejo Nacional Electoral Delegación Imbabura; excoordinador zonal y director provincial del Ministerio de Inclusión Económica y Social; exdirector administrativo Municipio de Cotacachi. Consultor en áreas de desarrollo local, social y comunitario de organizaciones e instituciones públicas y privadas. Actualmente es el director de Planificación, docente investigador de la Universidad Técnica del Norte. <wpandrade@utn.edu.ec>.

**Marcelita Arroyo Arévalo.** Ingeniera Comercial, Universidad Internacional del Ecuador; magíster en Gestión del Desarrollo Local Comunitario, PUCE; máster en Gestión Estraté-

gica de Recursos Humanos, Escuela de Organización Industrial; diplomado en Dirección Estratégica de Negocios, Instituto Tecnológico de Monterrey; diplomado en Gestión de Sistemas Integrados de Gestión de Calidad, Universidad del Valle; diplomado en Planificación para el Desarrollo, Centro Latinoamericano de Estudios Locales. Se ha desempeñado como directora de atención, protección especial y reparación a víctimas de violencia, explotación, trata, tráfico y otros grupos de atención prioritaria, en la Secretaría de Derechos Humanos; viceministra de Inclusión Social; directora de Fortalecimiento Institucional a GAD, en el Consejo Nacional de Competencias; directora de Políticas Sectoriales e Intersectoriales, en el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. <marcearroyo\_2@yahoo.com>.

**Carlos Artieda-Cajilema.** Economista, Universidad Central del Ecuador (UCE); máster en Administración de Empresas (MBA), INCAE Business School; diplomado en Gestión de Proyectos, Diploma Superior Project Management, San Diego Global Knowledge University; doctorado en Dirección Estratégica de Administración de Empresas, Universidad Miguel Hernández de Elche (España). Profesor e investigador en los programas de maestría de Administración de Empresas, mención Dirección Estratégica de Proyectos y Gerencia de Instituciones de Salud de la Escuela de Negocios de la Universidad de Las Américas Ecuador. Director de Posgrado de la Escuela de Negocios Universidad de Las Américas Ecuador. <carlos.artieda@udla.edu.ec>.

**Diana Benalcázar Gallardo.** Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad San Francisco de Quito; magíster en Derecho, especialidad Relaciones Internacionales, Shandong University. Experiencia en el sector público, privado y organismos no gubernamentales en Ecuador y China. Sus principales áreas de investigación han estado relacionadas a la cooperación internacional, seguridad, gestión territorial y desarrollo. Investigadora asociada en el Instituto Superior Tecnológico Cotopaxi. <dkbenalcazarg@istx.edu.ec>.

**Marco Polo Cevallos Suárez.** Ingeniero Agrónomo, Universidad Técnica de Ambato; magíster en Desarrollo Humano y Sustentable, Universidad Bolivariana (Chile); magíster Scientiae en Gestión de los Recursos Naturales y Ambiente, Universidad de los Andes (Venezuela); doctor en Ciencias Agrarias, Universidad del Zulia (Venezuela); diplomado superior en Diseño, Gestión y Evaluación de Proyectos de Desarrollo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador). Docente ocasional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). Profesor invitado en maestrías de la UCE y PUCE. Gerente de la empresa de investigación EPI CENTRO de la Universidad Yachay Tech. Exasesor internacional en municipios de El Salvador, Nicaragua y Honduras. Exasesor en desarrollo local del Servicio de Cooperación Holandés en Ecuador. Exconsultor de FAO y de varios gobiernos locales en Ecuador. Excoordinador de la zona norte del país de la Asociación de Municipalidades del Ecuador. Exdirector de Planificación y Políticas de la zona 1 de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Exconsultor del Fondo Ítalo Ecuatoriano. Exdirector del PNUD del proyecto Gestión Sustentable de la Cuenca Hidrográfica del Lago San Pablo. Excoordinador y extensionista de CARE-Internacional del proyecto Manejo y Uso Sostenible de Tierras Andinas. Publicación de varios libros y capítulos de libro, varios artículos científicos en revistas

indexadas. Expositor de varias ponencias nacionales e internacionales. Afiliación institucional actual: docente ocasional en la UASB-E. <marco.cevallos@uasb.edu.ec>.

**Cecilia Chacón Castillo.** Comunicadora Social, UCE; magíster en Gerencia Pública, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN); especialista en Desarrollo Territorial con Enfoque Económico y de Participación Ciudadana. Docente universitaria en varias universidades ecuatorianas. <cecychacon@yahoo.com>.

**Juan Ramón García.** Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República, UCE; especialista superior en Derecho Financiero, Bursátil y de Seguros, UASB-E; especialista superior en Contratación Pública y Modernización del Estado, UASB-E; máster en Contratación Pública, Universidad de Castilla; magíster en Economía para el Desarrollo, FLACSO Ecuador; magíster en Derecho, mención en Contratación Pública y Modernización del Estado, UASB-E. Docente de la Universidad de las Américas. <jrgarcia.dm@bio-legal.com>.

**Edgar José Jaimés Cárdenas.** Ingeniero Agrónomo, Universidad del Zulia; especialidad en Agrología, Universidad de Los Andes; magíster Scientiarum, Universidad Central de Venezuela; doctor en Ciencias del Suelo, Universidad Central de Venezuela. Agrólogo de COPLANARH para el inventario nacional de tierras. Ingeniero agrónomo del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de Venezuela. Docente-investigador en climatología agrícola y ciencias del suelo. Investigador-Ateneo del Proyecto Prometeo vinculado con la Universidad Católica de Cuenca. <jaimes.5060@gmail.com>.

**Katy Lema.** Ingeniera Matemática con mención en Estadística, Finanzas y Gestión Empresarial, EPN; máster en Economía con mención Economía del Desarrollo, FLACSO Ecuador. Ha trabajado en el INEC-Ecuador; exdirectora del empadronamiento y análisis de resultados del Censo de Población y Vivienda del 2010. Exdirectora del Registro Social del 2014 y exdirectora de análisis y estadística en el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social del Ecuador; exsubsecretaria de información en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y coordinadora de Gestión de Información en la Senescyt. Consultora independiente. <katylema@gmail.com>.

**Luciana Manfredi.** Magíster en Administración, Universidad de Tulane, Luisiana, Estados Unidos; magíster, MBA, Universidad ICESI; PhD en Administración, Universidad de Tulane. Profesora asociada de marketing en el Departamento de Marketing y Negocios Internacionales de la Universidad ICESI. Sus intereses de investigación son el marketing político y social y la comunicación política. <lcm Manfredi@icesi.edu.co>.

**Mélanie Sarah Picard.** Licenciada en Management, Institut des Hautes Etudes Economiques et Commerciales; máster en Strategic Marketing, Institut des Hautes Etudes Economiques et Commerciales; magíster en Mercadotecnia, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; doctora (PhD) en Ciencias de la Administración, Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es manager de relaciones de negocio a nivel grupal en el sector de bienes de consumo de rápido movimiento. <mélanie.picard75@live.fr>.

**Daliseth Coromoto Rojas-Rendón.** Licenciada en Administración, Universidad de Los Andes (ULA); politóloga, ULA; magíster en Gobierno, mención Gobierno y Territorio, UASB-E; magíster Scientiae en Ciencias Políticas, Universidad de Los Andes; magíster Scientiae en Desarrollo Urbano Local, mención Planificación Urbana, Universidad de Los Andes; diplomado internacional en Instituciones de Derecho Cooperativo y Solidario, Universidad de Los Andes. Miembro del equipo editor de la revista *Procesos Históricos, Revista de Historia y Ciencias Sociales* de la ULA; miembro del Grupo de Investigaciones de Historia de las Regiones Americanas (GIHRA), adscrita a la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela). <dalisrendon@gmail.com>.

**Etzon Romo.** Licenciado en Educación y Promoción de la Salud, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo; diploma superior en Participación Política, Gestión y Desarrollo en el Ámbito Local, Universidad de Valencia. Experiencia en diseño, gerencia y administración de programas y proyectos sociales. Como autoridad pública, ha asumido los cargos en la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Viceministerio de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; Viceministerio coordinador de Desarrollo Social; coordinador técnico de Reforma y Modernización del Estado; Dirección Nacional de Descentralización del Sistema Educativo. En la cooperación internacional, ha trabajado en distintas agencias de desarrollo como Plan Internacional, Fondo de Población de Naciones Unidas, PNUD, WWF, OPS, GIZ y Care In. En el área de formación continua ha participado del Programa de Formación a Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), FORGAD de la Universidad Andina Simón Bolívar; Pontificia Universidad Católica del Perú, Centro de Investigaciones Sociales, CISE. Consultor internacional. Actualmente es director de Desarrollo en la Empresa Pública Quito Turismo del Distrito Metropolitano de Quito. <eromo@gmail.com>.

**Jorge Patricio Silva Delgado.** Economista, UCE; máster en Gestión Financiera, Escuela de Organización Industrial; diplomado superior en Diseño, Seguimiento, Evaluación y Gestión de Proyectos, FLACSO Ecuador; diplomado superior en Dirección y Gestión de Pymes, FLACSO Ecuador; diplomado superior en Gerencia Estratégica de Mercado, UTPL; máster en Administración Pública, UPEC. Experiencia pública como subsecretario de la SENPLADES; asesor del ministro de Educación; consultor en varios proyectos de desarrollo social financiados por organismos internacionales como Banco Mundial, FIDA, BID. Docente universitario. <patricio.silva.ec@gmail.com>.

**Cristopher Velasco Pazmiño.** Ingeniero en Gestión de Riesgos, Universidad Estatal de Bolívar; magíster en Estudios Socioambientales, FLACSO Ecuador. Vinculado a la consultoría, asesoría, coordinación y ejecución de proyectos, programas de desarrollo sostenible, cambio climático y gestión de riesgos en entidades gubernamentales y no gubernamentales. Investigador asociado en el Instituto Superior Tecnológico Cotopaxi. <csvelascop@istx.edu.ec>.

## Coordinadores de este número

**Edison Mafla**, tiene un posgrado en Administración Pública con mención en Gestión por Resultados por la Universidad Israel, Sede Ecuador; abogado de los Tribunales del Ecuador y licenciado en Ciencias Sociales, Políticas y Económicas por la Universidad Técnica Particular de Loja. Docente invitado en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) y Universidad Técnica de Ambato. Coordinador del Programa de Fortalecimiento de Gobiernos Autónomos Descentralizados FORGAD y de Educación Continua de la UASB-E. Consultor en temas de gobernabilidad y gobernanza local, su apasionamiento por el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y organizaciones sociales le ha permitido contribuir en asistencia y documentos técnicos relacionados con la planificación local, manejo de la administración pública, ética, transparencia, así como la descripción de mecanismos de la gestión participativa y el control social. <edison.mafla@uasb.edu.ec>.

**Franklin Leonardo Cumbal Simba**, es doctor en Filosofía y Letras por la Universidad de Alicante, España; maestría en Gerencia Empresarial en la Escuela Politécnica Nacional; posgrado en Educación a Distancia por la Universidad Técnica Particular de Loja, y economista por la Universidad Central del Ecuador. Desde 2014 es director de la Carrera de Administración Pública en la Universidad Central del Ecuador. Sus líneas de investigación comprenden el gobierno y la administración pública y tiene publicaciones en diferentes revistas científicas nacionales e internacionales. <fcumbal@uce.edu.ec>.

*Estudios de la Gestión* agradece la participación  
de los siguientes pares evaluadores:

Matías Abad (Universidad del Azuay, Ecuador)  
Wilson Abad (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)  
Cristina Acuña (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)  
Pedro Alarcón (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)  
Alejandro Aldás (Pontificia Universidad Católica del Ecuador)  
Nora Anaya (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)  
Diego Andrade (Universidad de las Américas, Ecuador)  
Jannette Arauz Muñoz (Universidad de Costa Rica. Heredia, Costa Rica)  
Andrés Arguello Salazar (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Diego Arias Alvarado (Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica)  
Freddy Arias Mora (Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica)  
Johanna Armijos Cordero (Universidad de Cuenca, Ecuador)  
Pablo Arranz (Universidad de Burgos, España)  
Alexander Báez (Universidad Central del Ecuador)  
Alfredo Bagua Maji (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)  
Fernando Barragán (Universidad Central del Ecuador)  
Xavier Barragán (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Gina Benavides (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Carlos Bucheli (Universidad Federal Santa Catarina, Brasil)  
Anne-Gaël Isabelle Brigitte Bilhaut (Universidad Internacional del Ecuador)  
Ferrán Cabrero (Universidad Central del Ecuador)  
Susana Cadena (Universidad Central del Ecuador)  
Liliana Caicedo Mora (Universidad de Nariño. Nariño, Colombia)

## Pares evaluadores externos

Xavier Carrillo (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Sergio Adrián Caruso (Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina)  
Boroshilov Castro (Universidad Central del Ecuador)  
María Elena Castro (Universidad del Azuay, Ecuador)  
Laura Cerdas Guntanis (Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica)  
Rosario Cerón Tipán (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)  
Pedro Jaime Coelho (ESPM-Brasil)  
Katty Coral (Universidad Internacional SEK Ecuador)  
Iván Coronel (Universidad del Azuay, Ecuador)  
Cezar Augusto De Miranda Guedes (Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro, Brasil)  
Gabriela Duque (Universidad del Azuay, Ecuador)  
Sarah Espinosa (Universidad de Viena, Austria)  
Edison Estévez (Universidad Central del Ecuador)  
Bernardo Fajardo (Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil)  
Jaime Gallegos (Pontificia Universidad Católica del Ecuador)  
Leda Lucía García Rosa (Universidad Federal Fluminense, Brasil)  
Santiago García (Universidad Central del Ecuador)  
Verónica García I. (Universidad Politécnica Estatal del Carchi, Ecuador)  
Vanessa Gavilánez (Universidad Estatal de Bolívar, Ecuador)  
David Guarderas (Pontificia Universidad Católica del Ecuador)  
María Guerrón (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)  
Roberto Guillen Pacheco (Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica)  
Jairo Gutiérrez (Universidad Central del Ecuador)  
Pablo Heredia Logroño (Universidad Central del Ecuador)  
Orlando Hernández Cruz (Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica)  
Boris Herrera Flores (Universidad Central del Ecuador)  
Roberto Hidalgo (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Carlos Holguín (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)  
Juan Ibijes (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)  
Mónica Izurieta (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)

## Pares evaluadores externos

David Jácome (Universidad de las Américas, Ecuador)  
Irma Jara (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)  
Cecilia Jaramillo (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Deisy Jeréz Ramírez (Universidad de las Ciencias y Artes de Chiapas. Chiapas, México)  
Daniel Jurado (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)  
Elisa Lanás (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Jorge Laso (Universidad Central del Ecuador)  
Laura Lasso (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Diego Lima (Universidad Central del Ecuador)  
Carlos Federico Lucio (Universidad Estatal de Campinas-Brasil)  
Andrés Luna (Universidad Central del Ecuador)  
Alonso Llanos (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Wilson Mariño (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Paulo Emilio Matos Martins (Universidad Federal Fluminense, Brasil)  
Klever Mejía Guzmán (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)  
Esteban Melo (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)  
Lucía Méndez (Universidad del Azuay, Ecuador)  
Manuel Mera (Universidad de Guayaquil, Ecuador)  
Juan Carlos Mogrovejo (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Zaskya Moncayo (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Pedro Montalvo (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Óscar Montero de la Cruz (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)  
Lourdes Montesdeoca (Universidad Central del Ecuador)  
Mario Morales (Universidad Central del Ecuador)  
Eduardo Morán (Universidad Tecnológica Equinoccial, Ecuador)  
Melissa Moreano (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Javier Morillo (Universidad Central del Ecuador)  
Ximena Moscoso (Universidad del Azuay, Ecuador)  
Klever Efraín Naranjo Borja (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)  
Iván Narváez (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)

## Pares evaluadores externos

Karla Negrete (Universidad Técnica del Norte, Ecuador)  
Paúl Noboa (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Óscar Eduardo Olano Pomar (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Marcela Olmedo Rodríguez (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Carlos Oñate (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Federico Orbe (Universidad de las Américas, Ecuador)  
Gonzalo Ordóñez Revelo (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
María Fernanda Orquera (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)  
Raúl Ortega Moreno (Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica)  
Alexis Oviedo (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)  
José Abelardo Paucar (Universidad Central del Ecuador)  
Armin Pazmiño (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Carolina Peña Rojas (Universidad Central del Ecuador)  
Marcela Pérez Pazmiño (Universidad de las Américas, Ecuador)  
Carlos Picado (Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica)  
Ángela Plata (Universidad Sergio Arboleda, Colombia)  
Carlos Puente (Ministerio de Coordinación de la Política Económica, Ecuador)  
Jimena Ramírez (Universidad Técnica de Ambato, Ecuador)  
Luis Marcelo Reinoso Navarro (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)  
Marco Antonio Ríos (Universidad del Azuay, Ecuador)  
Fabián Rodríguez Espinosa (Universidad de las Fuerzas Armadas, Ecuador)  
Mauricio Rodríguez (Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador)  
Ximena Rojas (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)  
Miriam Romo (Universidad Central del Ecuador)  
Michelle Salas Pinel (Universidad de Costa Rica. Heredia, Costa Rica)  
Raquel Salazar (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)  
Ivonne Sánchez (Universidad de Geociencias, China)  
Carmen Simone (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)  
Mauricio Solano (Universidad Internacional de las Américas. San José, Costa Rica)  
Silvia Solano Mora (Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica)

## Pares evaluadores externos

Antonio Torres Dávila (Universidad del Azuay, Ecuador)

Mónica Torres Ocampo (Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, Ecuador)

Antonio Troya (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador)

Carmen Augusta Varela (Centro Universitário de FEI, São Paulo, Brasil)

Verónica Vargas Madrigal (Universidad de Costa Rica. Heredia, Costa Rica)

Paúl Villagómez (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)

Osvaldo Viteri (Escuela Politécnica Nacional, Ecuador)

Danny Zambrano (Universidad de las Fuerzas Armadas, Ecuador)

Kervin Zumárraga (Universidad Central del Ecuador)

## Política editorial

### *Estudios de la Gestión:*

### *Revista Internacional de Administración*

## 1. Información general

La revista *Estudios de la Gestión*, es una publicación académica de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y de su Área Académica de Gestión. Recibe artículos de investigación dentro del ámbito de la gestión y administración escritos en español, inglés y portugués. La revista se edita desde el 2017, de forma ininterrumpida, con una frecuencia semestral y se publica en los meses de enero y julio con dieciséis artículos por año. *Estudios de la Gestión* es un espacio para la investigación y reflexión sobre avances investigativos en el campo de los estudios de la ciencia social aplicada de gestión y la ciencia de la administración, en el ámbito de la empresa privada, las instituciones públicas, las organizaciones del tercer sector, así como cualquier otra forma de espacio organizacional creado por el ser humano para facilitar la convivencia en sociedad.

*Estudios de la Gestión* sigue un proceso de evaluación externa por pares expertos de forma anónima (*double blind peer-review*), conforme a las normas internacionales de arbitraje de revistas científicas cuyo proceso se describe en el acápite 3 del presente documento, correspondiente al proceso editorial. Se prioriza la participación de autores y revisores externos a las entidades editoras.

La revista se edita en español en doble versión: impresa (ISSN: 2550-6641) y electrónica (e-ISSN: 2661-6513), y utiliza la plataforma OJS 3.x. Además, la interfaz, y los metadatos que corresponden a título, resumen, palabras clave y código JEL se encuentran disponibles en inglés y portugués. Cada artículo de investigación está identificado con un DOI.

## 2. Alcance y política

### 2.1. Temática

Se incluye investigaciones científicas, enmarcadas en las siguientes áreas temáticas de la ciencia social aplicada de gestión y la ciencia de la administración: 1) políticas y estrategias organizacionales; 2) tecnologías de la gestión; y, 3) organización y gestión. Está dirigida a la comunidad académica nacional e internacional, con el propósito de promocionar el conocimiento de la gestión y la administración desde una perspectiva amplia y multidisciplinaria, con énfasis en la región andina y latinoamericana, pero siempre abierta a los debates y realidades internacionales.

## 2.2. Aportaciones

*Estudios de la Gestión* recibe, edita y publica, resultados o avances, de investigación original, científica fruto de procesos de análisis, reflexión y producción crítica sobre políticas y estrategias organizacionales, tecnologías de gestión, organización y gerencia; aportes teóricos y estados del arte sobre gestión y administración y ensayos sobre temas históricos o contemporáneos relacionados con la gestión y análisis de coyuntura, nacional o internacional, de interés para el campo organizacional. Todos los manuscritos deben apoyarse sólidamente en bibliografía actual y especializada. Los manuscritos pueden estar escritos en español, inglés o portugués, y se asegura la revisión de forma y contenido en su idioma original. El Consejo Editorial asignará los manuscritos a la sección más pertinente.

Los trabajos deben ser contribuciones originales, inéditos, no haber sido publicados en ningún medio ni estar en otro proceso de publicación, siendo responsabilidad de los autores el cumplimiento de esta norma. No se permite la duplicación (o republicación) de un artículo que ya se publicó en otra revista.

Las aportaciones en la revista pueden ser:

- a) **Estudios:** *sección arbitrada*. Aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación. La convocatoria, para esta sección, es permanente. Se aceptan artículos de investigación que traten sobre: políticas y estrategias; tecnologías de la gestión; y organización y gestión. La extensión debe ser de 4500/6000 palabras de texto, incluyendo título, resumen, cinco palabras clave, un código JEL, tablas/figuras y referencias.
- b) **Tema central:** *sección arbitrada*. Corresponde a la sección monográfica con convocatoria pública de envío de manuscritos a través del **call for papers**, a cargo de coordinadores temáticos especializados en el tema de la convocatoria. El plazo para presentar artículos para el tema central tiene fecha de cierre. Se aceptan artículos de investigación que se enmarquen en el ámbito de la convocatoria específica. La extensión debe ser de 4500/6000 palabras de texto, incluyendo título, resumen, cinco palabras clave, un código JEL, tablas/figuras y referencias.
- c) **Punto de vista:** *sección no arbitrada*. La convocatoria para esta sección es la misma del Tema central. Se aceptan textos críticos sobre situaciones actuales transcentes para el campo organizacional y de confrontación teórica y analítica, que se enmarquen en el tema central. La extensión debe ser de 1500/3000 palabras de texto.
- d) **Observatorio de la PyME de la UASB-E:** *sección no arbitrada*. Para esta sección no hay convocatoria. Presenta la evolución semestral del trabajo continuo que el Observatorio realiza en el campo del fomento de la mipyme.
- e) **Entrevistas:** *sección no arbitrada*. La entrevista está a cargo del coordinador temático y tratará sobre asuntos que se encuentren alineadas al ámbito de la con-

vocatoria específica para el tema central. La extensión debe ser de 1500/3000 palabras de texto.

- f) **Reseña de libros:** *sección no arbitrada opcional*. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen la misma fecha de cierre que el tema central. Se aceptan comentarios críticos a obras que tienen relación con la problemática de la convocatoria específica. Los criterios que se consideran son la actualidad del libro reseñado y la influencia dentro del ámbito de la gestión. La extensión debe ser de 800/1200 palabras de texto.

### 3. Proceso editorial

Los manuscritos deben enviarse a la revista mediante la plataforma OJS 3.x. Los autores deben, previamente, registrarse en el portal de la revista. Una vez que se encuentren registrados, podrán proceder con el envío de su manuscrito. Se acusa recibo de los trabajos enviados por los autores, mediante el sistema de la plataforma, al correo electrónico proporcionado por el autor principal durante el registro.

En el portal de la revista se encontrarán las siguientes normas completas, en archivo descargable que guían el proceso de publicación en la revista:

1. Chequeo previo al envío
2. Normativa para revisores externos
3. Protocolo de evaluación para revisores externos
4. Rúbrica para coordinador

En el **periodo máximo de treinta días**, a partir de la recepción de cada manuscrito, los autores recibirán la notificación indicando si se desestima o estima, preliminarmente, el trabajo para su evaluación por parte de los revisores externos. En el caso de que el manuscrito presente deficiencias de forma o el contenido no sea pertinente, con relación a la sección de Estudios o Tema central, el Comité Editorial desestimaré formal o temáticamente el manuscrito.

La revista, antes de aceptar el manuscrito, realiza un proceso de detección de similitud de textos, para desestimar que podría haber un posible plagio, para lo cual se utiliza el *software* de Turnitin. La decisión sobre el conteo arrojado por el sistema será una decisión que corresponde al editor de la revista.

En el supuesto de que el manuscrito presente deficiencias de forma, se devolverá al autor para su corrección. Una vez que el autor realice los ajustes solicitados, podrá reenviar el trabajo por una segunda vez a la revista, utilizando el registro original con el fin de no duplicar los envíos. De no cumplir con los requisitos formales, el manuscrito se desestimaré formalmente, sin opción de un nuevo envío. No se mantendrá correspondencia posterior con autores de artículos desestimados.

La fecha de entrada del trabajo no se computará sino hasta la recepción correcta del manuscrito, es decir, una vez que se ha verificado el cumplimiento de la política editorial y la pertinencia

del objeto de investigación con la temática de la revista. Se recomienda comprobar que el manuscrito cumple con todo lo solicitado en el chequeo previo antes de su envío.

Una vez que los manuscritos son aceptados por el Comité Editorial, pasan a la revisión por dos pares externos, bajo la metodología de doble par ciegos —de forma anónima y confidencial—, externos a la institución editora, quienes brindarán asesoramiento sobre los manuscritos individuales, con juicios objetivos y precautelando que no exista conflicto de intereses. La condición de anonimato, de los autores y revisores, se respetará durante todo el proceso de la gestión editorial e instancias.

Los pares evaluadores externos deben declarar que no tienen ningún conflicto de interés con el artículo que se les asignó para revisar y deben seguir las sugerencias del “Protocolo de evaluación para revisores externos”, en base al mismo, elaborarán la rúbrica que determina si el manuscrito es:

1. Publicable y no requiere ajustes;
2. Publicable con ajustes, o;
3. No publicable.

En caso de discrepancias entre las decisiones de los pares evaluadores, se enviará el manuscrito a un tercer par experto evaluador, cuyo informe determinará el resultado final sobre la aceptación o no del artículo para su publicación.

Si la decisión de los pares evaluadores es aceptar el artículo, pero con ajustes, se reenviará el manuscrito al autor para que realice las modificaciones sugeridas. Las observaciones de los pares evaluadores pueden contener sugerencias sobre el contenido en general, introducción, revisión de literatura, metodología, presentación/discusión/análisis de resultados o conclusiones o claridad en la redacción. El autor debe acoger las sugerencias realizadas por los pares externos, respetando el tema original. La extensión de la versión corregida no puede ser mayor a la señalada en la presente política.

El protocolo utilizado por los revisores de la revista es público. El plazo de evaluación científica de trabajos, superados los trámites previos de estimación por el Comité Editor, **es de 100 días como máximo**.

Los trabajos que sean evaluados positivamente, pero que requieran de modificaciones, se devolverán a los autores, quienes tendrán un plazo de **8 días como máximo** para reenviar el artículo con los ajustes solicitados.

Todos los autores recibirán las rúbricas de evaluación, de forma anónima, para que estos puedan realizar los ajustes solicitados o realizar la réplica oportuna en el caso de que no acojan todas las sugerencias. Durante todo el proceso de evaluación de pares evaluadores externos se garantiza el anonimato, objetividad, transparencia, e imparcialidad.

Antes de la edición final, se enviarán los manuscritos aceptados para la revisión y corrección final por parte de los autores, por correo electrónico en formato Word, para la aprobación de la versión final, así como aclaraciones solicitadas por el editor; el autor debe enviar su respuesta

en un plazo máximo **tres días**. Únicamente se pueden realizar mínimas correcciones sobre el contenido del manuscrito original ya evaluado.

Una vez vistas las revisiones científicas externas, los criterios que justifican la decisión sobre la aceptación/rechazo de los trabajos por parte del Comité Editorial son los siguientes:

- a) Actualidad, pertinencia, interés, calidad y novedad.
- b) Relevancia y significación: avance del conocimiento científico.
- c) Originalidad.
- d) Fiabilidad y validez científica: calidad y rigor metodológica contrastada.
- e) Organización (coherencia lógica y presentación formal).
- f) Apoyos externos y financiación pública/privada.
- g) Coautorías y grado de internacionalización de la propuesta y del equipo.
- h) Presentación: buena redacción.

Los autores se comprometen a difundir, en todas sus redes sociales y académicas, el número de la revista en el cual consta su artículo publicado. Además, se comprometen a ser miembros del Consejo de Revisores, una vez publicado su manuscrito, por los siguientes tres años desde su publicación.

Los autores, revisores, miembros del Comité Editorial y la comunidad académica podrán acceder a la publicación de forma electrónica mediante la plataforma oficial de la revista.

En la lista de autores firmantes deben figurar únicamente aquellas personas que han contribuido intelectualmente al desarrollo del trabajo. *Estudios de la Gestión* declina cualquier responsabilidad sobre posibles conflictos derivados de la autoría de los trabajos que se publiquen. Existen dos criterios principales para ser reconocido como autor:

- a) Haber contribuido de manera sustancial en la concepción y diseño de la investigación, en la adquisición de datos, o en el análisis e interpretación del estudio;
- b) Haber redactado el borrador o revisado el contenido intelectual del artículo.

Los autores van jerarquizados conforme a su nivel de responsabilidad e implicación en el manuscrito enviado. Las personas que participaron en una investigación, pero no se ajustan por lo menos a uno de estos criterios, deben aparecer como colaboradores o bajo un subtítulo de agradecimientos. Todos los autores están obligados a proporcionar retractaciones o correcciones de errores, en caso de detección.

## 4. Presentación y estructura de originales

Los manuscritos deben ser enviados exclusivamente por la plataforma OJS 3.x. Los autores deben registrarse en la plataforma, con toda la información que se le solicita para proceder con el envío. En el caso de existir más de un autor, solo uno será el responsable de correspondencia. Ningún autor podrá enviar ni tener en revisión dos manuscritos de forma simultánea, estimándose una carencia de dos números consecutivos.

Los trabajos deben seguir las normas del Manual de estilo de la UASB-E, subsistema autor-año, presentarse en archivo Word, escritos en tercera persona, con tipo de letra Times New Roman 12, a renglón y medio de interlineado, justificado completo, con sangría a la izquierda al principio de cada párrafo, sin retornos de carros entre párrafos. Solo se separan con un retorno los grandes bloques (autor, título, resumen, palabras clave, código JEL, referencias). El archivo debe estar anonimizado con el fin de preservar la identificación de los autores durante todo el proceso de la gestión editorial, incluida la revisión de los pares externos.

#### 4.1. Estructura

Deben remitirse simultáneamente dos archivos: a) presentación y portada; y b) manuscrito, conforme a las normas detalladas, según lo que se detalla a continuación:

##### a) Presentación y portada

La carta de presentación debe contar con la firma (nombres y apellidos) de los autores, donde confirman que el artículo es inédito y no se ha puesto en consideración de otras revistas, ser una aportación original, no haber sido enviado durante el proceso de evaluación y publicación a otras revistas, confirmación de las autorías firmantes, aceptación, si procede, de cambios formales en el manuscrito conforme a las normas y cesión de derechos a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, con todos los datos completos que se enumeran a continuación:

**Título del artículo**, en español en primera línea, conformado con el mayor número de términos significativos posibles. Se aceptan como máximo 85 caracteres con espacios. Los mismos son responsabilidad de los autores y editor, por tanto, si el título no recoge correctamente el sentido del trabajo, este podrá modificarse.

**Nombre y apellidos científicos**, de cada uno de los autores por orden de prelación. Se acepta un máximo de tres autores. En caso de más de tres autores es prescriptivo justificar sustantivamente la aportación original del equipo, dado que se tendrá muy presente en la estimación del manuscrito su complejidad y extensión. Junto a los nombres científicos, se debe incluir la categoría profesional, filiación institucional académica, ciudad-estado-país, correo electrónico y número ORCID. Es obligatorio indicar si se posee el grado académico de doctor (incluir Dr. /Dra. delante del nombre). La firma académica (nombre) ha de estar normalizada conforme a las convenciones internacionales para facilitar la identificación en las principales bases de datos.

**Resumen**, en español de 200/210 palabras de texto, donde se describirá -de forma estructurada-el objetivo de la investigación, la teoría utilizada, la metodología, los resultados más destacados y las principales conclusiones.

**5 palabras clave en español**, se recomienda el uso del Tesouro de la UNESCO. Solo en casos excepcionales se aceptan términos nuevos. Los términos han de estar en español científico estandarizado y deben proporcionar información diferente a la que consta en el título.

**Código JEL**, el autor debe escoger de entre las categorías UN código de clasificación e incluir la información tanto numérica como alfabética del código seleccionado (<http://bit.ly/31q1irE>).

## b) Manuscrito

Los manuscritos respetarán rigurosamente la estructura que a continuación se presenta, siendo opcionales los epígrafes de Notas y Apoyos. Es obligatorio la inclusión de referencias en todos los trabajos.

- Título
- Resumen
- Cinco palabras clave
- Un código JEL (español)

1. **Introducción:** debe incluir el contexto de la problemática, los fundamentos, propósito y justificación del estudio, utilizando citas bibliográficas.
2. **Marco teórico:** revisión de la literatura más significativa del objeto de estudio con referencias clásicas y del estado del arte.
3. **Metodología:** se presentará con la precisión que sea conveniente para que el lector comprenda el desarrollo de la investigación. Si es una investigación cuantitativa, describirá la muestra y las estrategias de muestreos, así como se hará referencia al tipo de análisis estadístico empleado. Para las investigaciones cualitativas se debe señalar el diseño de investigación, técnicas y herramientas a utilizar. Si se trata de una metodología original, es necesario exponer las razones que han conducido a su empleo y describir sus posibles limitaciones. Para los estados del arte o discusiones teóricas se debe incorporar el texto que corresponde.
4. **Presentación, análisis y discusión de resultados:** se procurará resaltar las observaciones más importantes, describiéndose, sin hacer juicios de valor, el material y métodos empleados, así como los resultados más relevantes de la investigación. Los resultados se expondrán en figuras y/o tablas según las normas de la revista (ver otras anotaciones en 4.3.). Aparecerán en una secuencia lógica en el texto, las tablas o figuras imprescindibles, evitando la redundancia de datos. Se recomienda un máximo de seis figuras y tablas; en caso de que los autores necesiten ofrecer más datos o información gráfica, se pueden introducir enlaces DOI generados en plataformas externas como Figshare.
5. **Conclusiones:** resumirá los hallazgos, relacionando las propias observaciones con otros estudios de interés, señalando aportaciones y limitaciones, sin reiterar datos ya

comentados en otros apartados. Se debe mencionar las inferencias de los hallazgos y sus limitaciones, incluyendo las deducciones para una investigación futura, así como enlazar las conclusiones con los objetivos del estudio, evitando afirmaciones gratuitas y conclusiones no apoyadas completamente por los datos del trabajo.

5. **Notas:** se consideran excepcionales y siempre irán al pie de página. Los números de las notas se colocan en superíndice tanto en el texto corrido como en la nota final, situándose en el texto antes que el punto o la coma de cierre. No se permiten notas que recojan citas bibliográficas simples (sin comentarios), ya que estas deben ir en las referencias.
6. **Apoyos:** Se recomienda a los autores especificar la fuente de financiación de la investigación.
7. **Referencias:** las citas bibliográficas deben reseñarse en forma de referencias al texto. No debe incluirse bibliografía no citada en el texto. Su número ha de ser suficiente y necesario para contextualizar el marco teórico (se recomienda un promedio de 30 referencias en conjunto, no por autor, cuidando de no exceder un máximo de tres referencias del mismo autor), la metodología utilizada y los resultados de investigación en un espacio de investigación internacional. Se presentarán alfabéticamente por el apellido primero del autor (agregando el segundo solo en caso de que el primero sea de uso muy común, y unido con guion). Las citas deberán extraerse de los documentos originales –preferentemente revistas y en menor medida libros– indicando siempre la página inicial y final del trabajo del cual proceden, a excepción de obras completas.  
Dada la trascendencia para los índices de citas y los cálculos de los factores de impacto, se valorará la correcta citación, de autores nacionales e internacionales en revistas indexadas, conforme al Manual de estilo de la UASB.
8. **Cómo citar:** las citas y referencias del artículo deben seguir lo dispuesto en el Manual de estilo de la UASB, subsistema autor-año con los nombres científicos de los autores.

## 4.2. Normas para citas y referencias

*Estudios de la Gestión* se acoge al Manual de estilo de la UASB-E, y dentro de este, al subsistema autor-año (SAA).

Las **citas de referencias**, como normal general, según el Manual de estilo de la UASB-E, el autor citado en el texto se recoge en el discurso, y entre paréntesis se indica el año y, de ser una cita textual, el número de la página, precedido por una coma. Si el autor no va en el discurso, va dentro del paréntesis, precediendo al año.

No se recomienda el uso de gestores bibliográficos ya que el Manual responde a normas propias de la UASB-E y de la revista.

La **citación bibliográfica**, tanto en el hilo discursivo como en las referencias, es fundamental que responda a criterios uniformes y constantes. Este aspecto es clave en una revista

científica. No se aceptan incoherencias ni alteraciones de la normativa establecida. Se ruega respetar el sistema de puntuación: comas, puntos, y puntos y coma.

A continuación, se detallan algunas recomendaciones alusivas a dicho Manual:

- a) Las palabras en otros idiomas y lo que se desea resaltar debe ir en letra itálica.
- b) El texto nunca debe subrayarse.
- c) La primera vez que se utilice siglas o acrónimos, debe ir entre paréntesis después de la fórmula completa. Ejemplo: Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL).
- d) Sobre figuras y tablas:
  - Deben estar incorporados en el texto de forma ordenada, según orden de aparición.
  - Se recomienda incluir tablas y figuras con diseño en 3D.
  - Las figuras, como fotografías e imágenes, deben clarificar de forma relevante el texto y su número no será superior a seis entre figuras y tablas
  - La información que va dentro de las tablas debe ir con interlineado sencillo, en Arial, en 10 puntos, con mayúscula inicial, y centrado/justificado según corresponda.
  - Cada elemento debe contar con un título y número de secuencia, centrado, interlineado sencillo, Arial, en 10 puntos. Ejemplo:

Tabla 1

#### **Ejemplo de tabla**

- Cada elemento debe incluir su respectiva cita en Times New Roman, 9 puntos en la esquina inferior izquierda. Ejemplos:
    - i. Cita textual: Fuente: CEPAL (2018, 87).
    - ii. Paráfrasis: Fuente: adaptado de CEPAL (2018).
    - iii. De autoría de quien escribe: Fuente y elaboración propia.
  - Cada elemento debe enviarse de forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato). Han de tener calidad de imprenta, presentándose en el texto en formato .PNG y en fichero aparte en formato editable (modificable).
  - Si fueron elaboradas en un programa estadístico deben venir acompañadas de un PDF generado directamente por el programa.
  - Las figuras deben ser de calidad o de bancos de imágenes libres de derechos.
  - Se valorará la originalidad de su presentación gráfica con programas profesionales: awGraph (<https://bit.ly/2SBkSOC>), Plotly (<https://bit.ly/2SE-VHKY>), ChartGo (<https://bit.ly/2qoRG0k>); Online Chart Tool (<https://bit.ly/2zpjA0g>), etc. u otros programas con gráficos 3D.
- e) Es prescriptivo que todas las citas que cuenten con DOI (Digital Object Identifier System) estén reflejadas en las Referencias (pueden obtenerse en <https://search.crossref.org/>).

- f) Todas las revistas y libros que no tengan DOI deben aparecer con su enlace (en su versión online, en caso de que la tengan, acortada).
- g) Todas las direcciones web que se presenten tienen que acortarse en el manuscrito mediante <https://bitly.com/>, a excepción de los DOI que deben ir en el formato indicado.
- h) Debe limitarse la saturación de citas de los autores (autorcitas) y de esta revista.
- i) Se aconsejan las revistas nacionales e internacionales indexadas en el Journal Citation Reports (JCR), Scopus, REDIB, Dialnet, Scielo y Redalyc.
- j) Con relación al número de citas, dependerá de la naturaleza del trabajo, pero se recomienda tener, en promedio, 30 referencias, de los cuales se sugiere que al menos el 10% sean referencias de artículos que se encuentran indexados en Scopus o WOS.

#### 4.2.1. Ejemplos de citas y referencias bibliográficas

La cita de referencia es aquella que se incluye en el documento, la citación bibliográfica es la que se incluye al final del documento. A continuación, se exponen algunos ejemplos de los tipos de citas y referencias más comunes:

##### Libro

*Cita de referencia*

(Carlino et al. 2013, 34)

Tres autores: (Carlino, Iglesias y Bottinelli 2013)

Dos autores: (Carlino e Iglesias 2013)

En el caso de que la cita de referencia sea textual, se debe incluir el número de página antecedida por una coma, como se muestra en el ejemplo que antecede.

*Citación bibliográfica*

Carlino, Paula, Patricia Iglesias, Leandro Bottinelli, Manuela Cartolari, Irene Laxalt y Marta Marucco. 2013. *Leer y escribir para aprender en las diversas carreras y signaturas de los IFD que forman a profesores de enseñanza media*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. <http://bit.ly/331BWqS>.

Cuando la obra tiene cuatro o más autores, en la cita de referencia solo se escribe el apellido del primer autor seguido de la frase latina “et al.”. En la citación bibliográfica se incluye todos los autores y solo se invierte el nombre del primer autor citado. En caso de libros consultados en la web, se añade el enlace respectivo.

### Capítulo de libro

*Cita de referencia*

(Bandeira, Espinoza-Santeli y López)

*Cita bibliográfica*

Lima Bandeira, Mariana, Genoveva Espinoza-Santeli y Fernando López Parra. 2020. "Regional Review: Latin America". En *The Palgrave Handbook of Corporate Social Responsibility*, editado por David Crowther y Shahla Seifi, 1-36. Londres: Springer.

*Cita de referencia*

(Alvear 2009, 30)

*Citación bibliográfica*

Alvear, Miguel. 2009. "El cine fuera del cine". En *Ecuador bajo tierra: videografías en circulación paralela*, editado por Miguel Alvear y Christian León, 28-39. Quito: Ochoymedio.

### Página web

*Cita de referencia*

(EC Ministerio de Educación 2019, párr. 7)

(Rivas y Ramón 2018, párr. 10)

*Citación bibliográfica*

EC Ministerio de Educación. 2019. "Escuelas inclusivas". *Ministerio de Educación*. Accedido septiembre de 2020. <http://bit.ly/2ptF9f3>.

Rivas, Natalia, y Pamela Ramón. 2018. "El metro está pasando y Solanda se está hundiendo". *La Barra Espaciadora*. Accedido noviembre de 2019. <http://bit.ly/2OWPA5y>.

### Artículo en revista científica

*Cita de referencia*

(Agudelo y López 2018, 85) En caso de que sea una cita textual debe ir con el número de la página

*Citación bibliográfica*

Agudelo, Daniel, y Yohana López. 2018. "Dinámica de sistemas en la gestión de inventarios". *Revista Ingenierías USBMed* 9 (1): 75-85. <https://doi.org/10.21500/20275846.3305>.

*Cita de referencia*

(Chu 2011)

*Citación bibliográfica*

Chu, Edward. 2011. "Inventory Turnover of Fortune 500 Manufacturing Companies after 2001 and its Relationship to Net Earning". *Journal of Business & Economics Research* (6): 2-12. <https://doi.org/10.19030/jber.v6i6.2426>.

Junto al nombre de la revista figuran dos números: el primero corresponde al volumen y el segundo corresponde al número (que normalmente solo aparece como "número" en las publicaciones). Algunas revistas no tienen la figura de volumen, en ese caso, se escribe directamente la figura del número entre paréntesis.

### **Tesis**

*Cita de referencia*

(Alemán Salvador 2003, 69)

*Citación bibliográfica*

Alemán Salvador, María Gabriela. 2003. "La huella de lo audiovisual en la cultura ecuatoriana". Tesis doctoral, Universidad de Tulane, Tulane. <https://bit.ly/2VMUZxf>.

### **Ponencias en congresos y similares**

*Cita de referencia*

(Boero 2014)

*Citación bibliográfica*

Boero, Gabriel. 2014. "Responsabilidad social y emprendimiento". Ponencia presentada en el X Foro Internacional del Emprendedor, Quito, 19 de noviembre.

### **Fuentes jurídicas**

#### **Constitución, leyes y decretos**

*Cita de referencia*

(EC 2008, art. 298)

(EC 2010, art. 22)

*Citación bibliográfica*

EC. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre.

---. 2010. *Ley Orgánica de Educación Superior*. Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre.

### **Documentos institucionales**

*Cita de referencia*

Según /De acuerdo con ISO 31000 (INEN 2014, 4)

*Citación bibliográfica*

Instituto Ecuatoriano de Normalización. 2014. *NTE INEN- ISO 31000. Gestión del Riesgo, principios y directrices (ISO 31000:2009, IDT)*. Quito: INEN.

### **Instrumentos de organismos internacionales**

*Cita de referencia*

AENOR (2015)

*Citación bibliográfica*

Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR). 2015. Norma UNE EN ISO 14001:2015. *Sistemas de gestión ambiental: requisitos con orientación para su uso*. Madrid: AENOR.

## **4.3. Otras anotaciones**

El texto final debe revisarse con el diccionario del procesador de textos, ya que, aunque muchos términos erróneos no son detectados, soluciona algunos problemas de manera automática. Para obviar el error generalizado de marcar con dos espacios entre palabras, puede emplearse el buscador de Word (reemplazar), señalando buscar dobles espacios para sustituir por uno.

**Abreviaturas:** solo deberán utilizarse las universalmente aceptadas (consultar: Units Symbols and Abbreviations). Cuando se pretenda acortar un término frecuentemente empleado en el texto, la abreviatura correspondiente, entre paréntesis, debe acompañarse la primera vez que aparezca. No se usarán números romanos en el texto, empleándose para los decimales el punto a la derecha del cero y no la coma (para la versión española).

**Material complementario:** cuando se requiera complementar el manuscrito con documentos y materiales anexos visuales, audiovisuales, estadísticos, tablas extensas, gráficos complejos en color que, por cuestiones de formato y tamaño no se pueden insertar en los artículos, estos documentos irán como ficheros extraordinarios, y una vez aceptado, se publicarán de forma prescriptiva y online, por parte del autor, utilizando la plataforma Figshare (<http://figshare.com>), recogiéndose la cita del alojamiento en el manuscrito.



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

— 30 años —

La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) es una institución académica creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Es un centro académico abierto a la cooperación internacional. Tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración y el papel de la subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La UASB fue creada en 1985. Es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal, forma parte del Sistema Andino de Integración. Además de su carácter de centro académico autónomo, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia) y Quito (Ecuador).

La UASB se estableció en Ecuador en 1992. En ese año, suscribió con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno de Ecuador, un convenio que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador la incorporó mediante ley al sistema de educación superior de Ecuador. Es la primera universidad en el país que logró, desde 2010, una acreditación internacional de calidad y excelencia.

La Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), realiza actividades de docencia, investigación y vinculación con la colectividad de alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros espacios del mundo. Para ello, se organiza en las áreas académicas de Ambiente y Sustentabilidad, Comunicación, Derecho, Educación, Estudios Sociales y Globales, Gestión, Letras y Estudios Culturales, Historia y Salud. Tiene también programas, cátedras y centros especializados en relaciones internacionales, integración y comercio, estudios latinoamericanos, estudios sobre democracia, derechos humanos, migraciones, medicinas tradicionales, gestión pública, dirección de empresas, economía y finanzas, patrimonio cultural, estudios interculturales, indígenas y afroecuatorianos.

# ESTUDIOS DE LA GESTIÓN

Revista Internacional de Administración

## Canje

con otras publicaciones periódicas dirigirse a:

Centro de Información y Biblioteca  
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8088, 322 8094 • Fax: (5932) 322 8426

biblioteca@uasb.edu.ec • www.uasb.edu.ec

## Suscripción anual (dos números)

dirigirse a:

Corporación Editora Nacional

Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12

ventas@cenlibrosecuador.org • www.cenlibrosecuador.org

**Precio: USD 33,60**

	Flete	Precio suscripción
Ecuador	USD 6,04	USD 39,64
América	USD 59,40	USD 93,00
Europa	USD 61,60	USD 95,20
Resto del mundo	USD 64,00	USD 97,60



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

30 años

César Montaña Galarza  
Rector

Wilson Araque Jaramillo

Vicerrector y director del Área Académica de Gestión

Toledo N22-80 (Plaza Brasilia)

Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 322 8088

Fax: (593 2) 322 8426

estudiosdelagestion@uasb.edu.ec

www.uasb.edu.ec



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL

Simón Espinosa  
Presidente

Luis Mora Ortega  
Director ejecutivo

Roca E9-59 y Tamayo

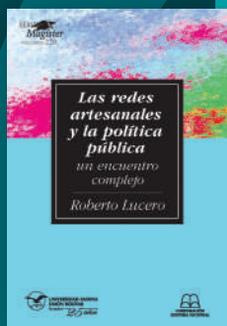
Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558

Fax: ext. 12

cen@cenlibrosecuador.org

www.cenlibrosecuador.org

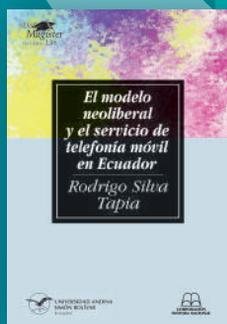


## **El modelo neoliberal y el servicio de telefonía móvil en Ecuador**

*Rodrigo Silva Tapia*

Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2013. Serie Magíster, vol. 136.

El desarrollo del mercado de telefonía móvil bajo el modelo económico neoliberal aplicado en Ecuador a partir de 2000, significó la presencia de tres operadoras con cobertura nacional: Porta, Movistar y Alegro. Las dos primeras, con presencia en el mercado desde 1993, y la última, relativamente nueva, desde 2003, han mostrado distintas suertes en un escenario económico caracterizado por el régimen de libre competencia y la intención del gobierno de la Revolución Ciudadana por implantar nuevas políticas socioeconómicas, denominadas de “socialismo moderno”. Esta investigación realiza una evaluación del mercado del servicio de telefonía móvil en Ecuador, y analiza la percepción de los usuarios, autoridades y empresas operadoras en cuanto a satisfacción y calidad del servicio.



## **Las redes artesanales y la política pública, un encuentro complejo**

*Roberto Lucero*

Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2018. Serie Magíster, vol. 228.

Esta investigación, con base en un análisis de múltiple vía, que integra evaluación de resultados institucionales, apreciación de beneficiarios directos, contrastación de marco conceptual, entre otros, visualiza la necesidad de planificar desde lo público con una mayor incidencia participativa y situacional; esto es, con un sentido de proyección adaptativa y autosustentada en el tiempo, priorizando la iniciativa colectiva y de carácter estructural solidario, para encontrar el punto de comunión entre la visión pública y la realidad concreta desde la médula del objeto/fin de sus acciones: sus actores productivos.



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador

30 años



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL

