

# EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL CONTEXTO ECUATORIANO

*Andrea Carolina Subía Cabrera  
Javier Alejandro Pinto Rodríguez*



## AUTORES

Andrea Carolina Subía Cabrera  
Javier Alejandro Pinto Rodríguez  
Gabriela Lizeth Terán Sevilla  
Ana Karen Gómez Orozco  
Jorge David Mantilla Salgado  
Pablo Ricardo Mendoza Escalante  
Marina Belén Morocho Román  
Priscila Soledad Robles Albuja  
David Santiago Proaño Tamayo  
Christian Paúl Pazmiño Sandoval  
Orley David Balarezo Mero



# **EL DERECHO A LA CIUDAD EN EL CONTEXTO ECUATORIANO**

## **Editores:**

*Andrea Carolina Subía Cabrera  
Javier Alejandro Pinto Rodríguez*

## **Autores:**

*Andrea Carolina Subía Cabrera  
Javier Alejandro Pinto Rodríguez  
Gabriela Lizeth Terán Sevilla  
Ana Karen Gómez Orozco  
Jorge David Mantilla Salgado  
Pablo Ricardo Mendoza Escalante  
Marina Belén Morocho Román  
Priscila Soledad Robles Albuja  
David Santiago Proaño Tamayo  
Christian Paúl Pazmiño Sandoval  
Orley David Balarezo Mero*

©Universidad de Otavalo (UO)  
*Carrera de Derecho*

**El derecho a la ciudad en el contexto ecuatoriano**

*Editores:*  
*Andrea Carolina Subía Cabrera*  
*Javier Alejandro Pinto*

**Primera edición (digital): 2022**

e-ISBN: 978-9942-772-36-7

DOI: 10.47463/lder.2022.02

**Fotografía portada:** Calles de Otavalo s/f, Archivo Histórico-sección fondo audiovisual Instituto Otavaleño de Antropología (IOA).

©Universidad de Otavalo (UO)

Plutarco Cisneros Andrade  
*Fundador y Canciller*

Juan Carlos Cisneros Burbano  
*Vicerecanciller*

Rosalía Arteaga Serrano  
Rodrigo Pinto Dávila  
Miguel Andrade Varea  
*Vocales del Consejo de Regentes*

Antonio Romillo Tarke  
*Rector*

Francisco Becerra Lois  
*Vicerrector*

Diego Jaramillo Acosta  
*Vicerrector Administrativo y Financiero*

Jorge Mantilla Salgado  
*Director de Investigación*



---

**Diagramación:** Luis Alajo Plazas

© Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida total o parcialmente, ni registrada ni transmitida por sistemas de recuperación de información de ninguna forma ni por medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, fotocopia o cualquier otro sin el permiso previo por escrito del editor.

Información:

# ÍNDICE

## SECCIÓN:

El derecho a la ciudad en el contexto ecuatoriano

- Capítulo 1:** El derecho a la ciudad en Ecuador: desde un enfoque de derechos humanos 11

*Andrea Carolina Subía Cabrera  
Pablo Ricardo Mendoza  
David Santiago Proaño*

- Capítulo 2:** La democracia participativa y su aproximación al derecho a la ciudad en el Ecuador 19

*Javier Pinto Rodríguez  
David Balarezo Mero*

- Capítulo 3:** Mecanismos de participación ciudadana y gobierno abierto 33

*Ana Karen Gómez Orozco*

## SECCIÓN:

Sostenibilidad en las ciudades a través de los gobiernos locales

- Capítulo 4:** En la encrucijada entre la solidaridad y la securitización populista: El rol del Estado Ecuatoriano en los movimientos migratorios 57

*Jorge Mantilla*

- Capítulo 5:** Factores en la trata infantil con fines de mendicidad frente al derecho a la ciudad en Otavalo 89

*Christian Pazmiño  
Andrea Carolina Subía Cabrera*

<b>Capítulo 6:</b> Patrimonio arquitectónico y derechos: los centros históricos de las ciudades como lugares de (de)construcción de la identidad cultural	114
<i>Gabriela Terán Sevilla</i>	
<b>Capítulo 7:</b> La planificación turística para el desarrollo económico y social en una ciudad de derecho.	135
<i>Marina Belén Morocho Román</i>	
<b>Capítulo 8:</b> Tejido empresarial otavaleño y su importancia en el desarrollo social local	153
<i>Priscila Soledad Robles Albuja</i>	

## Introducción:

La ciudad no solo es un objeto de estudio, a decir de Henri Lefebvre<sup>1</sup>, se la considera una obra en construcción<sup>2</sup> para la creación de un mundo mejor en los centros urbanos, con el fin de combatir la distribución inequitativa del capital financiero, con la democratización del espacio urbano, es decir, constituye la reapropiación por las clases obreras del territorio de las ciudades<sup>3</sup>. Es una estrategia de reivindicación de la exclusión social<sup>4</sup> para la construcción de ciudades en la que se pueda vivir con dignidad.

El derecho a la ciudad es aquel a través del cual se asegura el acceso y usufructo de los bienes, servicios y recursos de todas y todos los ciudadanos, no obstante, “contiene muchos derechos, lo que lo vuelve muy difícil de exigir e implementar”<sup>5</sup>. Por lo tanto, el acceso al agua potable, vivienda, trabajo, educación de calidad, salud, vida digna, hábitat seguro y saludable, ambiente sano y ecológicamente equilibrado, complementan el efectivo goce del mismo. Es un derecho humano integral, indivisible e interdependiente a los demás derechos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y tecnológicos ya que su “vigencia es condición para la plena realización de los demás derechos, y su violación o desconocimiento implica poner en riesgo el ejercicio de los otros derechos”<sup>6</sup>.

En el año 2016, Quito fue la sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible “Hábitat III”, con la emisión de la Nueva Agenda Urbana (NAU) se definieron los ejes de sostenibilidad, entre ellos: a) sostenibilidad social, a través del empoderamiento de grupos vulnerables, con la igualdad de género y la planificación de integración de grupos vulnerables (NNA, personas en situación de movilidad humana,

---

1 Henri Lefebvre. El derecho a la ciudad. 1968. <https://theanarchistlibrary.org/library/henri-lefebvre-right-to-the-city#toc13>

2 David Harvey. El derecho a la ciudad. 2008. <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>

3 Jean Pierre Garnier. El derecho a la ciudad desde Henri Lefebvre hasta David Harvey. Entre teorizaciones y realización. 2012. <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1157>

4 Ana Sugranyes. Derecho a la Ciudad Praxis de la Utopía. 2010, p. 293- 294.

5 Ibidem, p. 77.

6 Ministerio de Justicia y Derechos humanos de Argentina. Formación en Derechos Humanos. 2021, p. 7.

personas con discapacidad, minorías étnicas, etc.); b) sostenibilidad económica a través de la creación de empleos y medios de vida, productividad y competitividad; c) sostenibilidad ambiental en la adaptación y mitigación al cambio climático, y d) sostenibilidad espacial.

El derecho a la ciudad en base al principio de justicia social implica que en las ciudades debe producirse relaciones de equidad e inclusión frente a fenómenos como la pobreza, desigualdad y segregación socioespacial, en razón a la categoría socioeconómica de aquellos grupos sociales históricamente relegados que los pone en una situación de vulnerabilidad. En este sentido, es esencial el fomento de la participación de la (re) construcción de las ciudades, mediante la planificación urbanística y sostenible, función que ostentan los gobiernos de las ciudades.

Ecuador, desde el año 2008 con la entrada en vigencia de la Constitución<sup>7</sup>, bajo los principios de: sustentabilidad, justicia social, diversidad e interculturalidad, gestión democrática, y gobierno abierto; reconoce al derecho a la ciudad como fundamental. En el año 2010 el Código Orgánico de Organización Territorial determina que una de las obligaciones de los gobiernos municipales es implementar mecanismos de efectivización de los derechos humanos, administración de los recursos, bienes y servicios de la ciudad que garantice el respeto a la dignidad humana de las personas que la habitan.

La Agenda 2030 sobre los Objetivos del Desarrollo establece que las ciudades forman parte de la lucha en contra de la pobreza, es decir, a través de los gobiernos municipales se fomenta el desarrollo sostenible y cuya finalidad es el ejercicio integral de derechos humanos en las ciudades. Cabe precisar que el derecho a la ciudad es emergente, ya que en el contexto nacional se encuentra en una fase de evolución normativa y generación de políticas públicas para su efectiva aplicación, no obstante, la doctrina ha esclarecido dos enfoques para su ejecución: uno revolucionario y otro evolutivo<sup>8</sup>.

A nivel **revolucionario**, se estima que el ejercicio del derecho a la ciudad depende de la participación de los actores sociales que utilizan mecanismos de participación para su **exigibilidad**, entre ellos, la protesta social y a la

---

7 Constitución de la República del Ecuador. 2008. Art. 31.

8 Aitor Luengo. El derecho a la ciudad y su naturaleza jurídico-urbanística. Los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes. 2015.

reivindicación de sus derechos. Y a nivel **evolutivo**, se identifica la función que ejercen los gobiernos locales “municipios” en la **construcción** del acceso equitativo a los recursos, bienes y servicios para los ciudadanos que la habitan, esto es, el segundo momento se centra en la **aplicabilidad** del derecho a la ciudad mediante la administración del gobierno municipal.

El presente libro contiene 2 secciones dividido en 8 capítulos, en la primera sección se analiza el derecho a la ciudad en el contexto ecuatoriano con énfasis en su exigibilidad a través de los mecanismos de participación democrática. En el capítulo “El derecho a la ciudad y su análisis en el contexto ecuatoriano”, Andrea Carolina Subía Cabrera, Santiago Proaño y Pablo Ricardo Mendoza identifican el contenido y alcance del derecho a la ciudad en el contexto normativo ecuatoriano a través del análisis de los principios constitucionales de sustentabilidad, justicia social, diversidad e interculturalidad, y gestión democrática, así como, enfatizan en la necesidad de fomentar la construcción de las ciudades a través de políticas públicas bajo enfoques transversales de derechos humanos, gobernanza ambiental y género, cuya finalidad sea producir espacios urbanos de respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas que habitan las ciudades.

Desde el año 2016, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo determina la aplicación de principios rectores en el uso de la tierra urbana y rural para el goce del derecho a la ciudad, por una parte, afirma que la ciudadanía permite el ejercicio pleno de la dignidad de todas las personas, así como del bienestar colectivo. Por otra parte, las ciudades requieren de mecanismos de participación y gestión democrática, transparencia y rendición de cuentas, y finalmente, enfatiza en la función social y ambiental de la propiedad como garantía del hábitat seguro y saludable.

En este sentido, el derecho a la ciudad cuya finalidad es la construcción de las ciudades, requiere principalmente de la participación ciudadana para su efectivo goce, no existe derecho a la ciudad sin el respeto a los derechos humanos especialmente el derecho de libertad. A nivel revolucionario, el ejercicio del derecho a la ciudad se refleja en la producción de los espacios y recursos urbanos mediante la libertad de participación, esto es, la gobernanza social en las ciudades.

En el capítulo “La democracia participativa y su aproximación al derecho a la ciudad en el Ecuador” Javier Pinto Rodríguez y David Balarezo enfatizan

en la interdependencia entre el derecho a la ciudad con el derecho a la democracia participativa en asuntos de interés público, elegir y ser elegidos, acceso a la función pública. Además, enfatizan en la importancia de la función social en la participación a través de la reivindicación y protesta social resulta interdependiente al derecho a la ciudad.

Por su parte, la autora Ana Karen Gómez Orozco en el capítulo titulado “Mecanismos de participación ciudadana y gobierno abierto” a través de un análisis doctrinario enfatiza en la necesidad de garantizar la participación ciudadana para el ejercicio del derecho a la ciudad mediante los distintos mecanismos vigentes: audiencias públicas, cabildos populares, silla vacía, consejos ciudadanos, consejos consultivos y presupuestos participativos. Además, analiza la política pública denominada Plan de Acción de Gobierno Abierto 2019-2021 implementado en el gobierno ecuatoriano en el año 2019, esto es, se introduce un nuevo momento del derecho a la ciudad a través de los principios de: gestión democrática, gobierno abierto y justicia social para una efectiva y transparente rendición de cuentas, y cuyo efecto esperado será el combate a la inequidad social en las administraciones locales.

Como se mencionó, la Nueva Agenda Urbana enfatiza en la necesidad de promover la sostenibilidad en las ciudades a través de 4 ejes, el eje social con la integración de los grupos vulnerables, entre ellos, personas en situación de movilidad humana. El eje económico pone énfasis en la necesidad de fomentar condiciones de vida digna: trabajo, medios de vida, productividad y competitividad, en el eje ambiental en la adaptación y mitigación al cambio climático para el aseguramiento del ambiente sano y ecológicamente equilibrado; y el eje espacial en la producción de los bienes urbanos con el fin de asegurar un hábitat saludable, seguro y una vivienda digna.

En este orden de ideas, en el libro en un segundo momento se presenta la sección “Sostenibilidad en las ciudades a través de los gobiernos locales”, con el fin de analizar sobre la aplicabilidad de los derechos vinculados al de ciudad, los capítulos contextualizan, por una parte, el fenómeno de la movilidad humana en las ciudades cuyo eje de sostenibilidad social promueve la integración social desde las municipalidades en la construcción de una ciudad inclusiva. Así como, se presentan estudios sobre la producción y valorización del patrimonio arquitectónico, el turismo sostenible y el desarrollo económico que contribuyen a los ejes: espacial y económico.

El eje de sostenibilidad social de la NAU enfatiza en la protección de los derechos humanos mediante la inclusión de grupos históricamente segregados (migrantes, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, etc.). En el contexto nacional, conforme el Código Orgánico de Organización Territorial y la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los municipios en el ejercicio de sus funciones ostentan la obligación de prevenir, proteger y acoger a personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, especialmente de personas en situación de movilidad humana. Al mismo tiempo, la obligación de emitir ordenanzas, políticas públicas y realizar estudios de los factores que inciden en fenómenos de movilidad humana como: trata de personas y tráfico de migrantes.

En el capítulo titulado “En la encrucijada entre la solidaridad y la securitización populista: El rol del Estado Ecuatoriano en los movimientos migratorios” el autor Jorge Mantilla enfatiza en el contexto migratorio ecuatoriano frente a los movimientos transnacionales y la interacción y dinámicas sociales dentro de la esfera urbana, emplea datos provenientes de una investigación etnográfica de inmigración venezolana en Ecuador. Principalmente profundiza en las políticas públicas creadas en materia de movilidad cuyo enfoque securitista incide en los derechos de la población venezolana, en base al principio de igualdad y no discriminación la xenofobia repercute en el acceso a las necesidades básicas de la población en movilidad dentro de las ciudades, ya que generalmente existe mayor riesgo a vivir en situaciones de explotación y racismo institucional<sup>9</sup>.

En el capítulo “Factores en la trata infantil con fines de mendicidad frente al derecho a la ciudad en Otavalo” de Christian Pazmiño y Andrea Subía se identifican las causas estructurales que reproducen el fenómeno de trata de niñas, niños y adolescentes (nacionales e inmigrantes) con fines de mendicidad, en el cantón Otavalo. Por una parte, la mendicidad como finalidad de la trata de personas constituye un negocio lucrativo que afecta a comunidades indígenas rurales, sin embargo, el patrón cultural de trabajo infantil, sumado a la situación socioeconómica precaria de familias que perjudica a la población infantil. En el caso de familias inmigrantes, con la ola masiva de inmigración venezolana, es la falta de integración social un factor que genera segregación, lo cual conmina a personas en situación precaria a la práctica social de la mendicidad como forma de subsistencia. De ahí, se comprende que los gobiernos locales deben prevenir fenómenos

---

9 Luigi Ferrajoli. Manifiesto por la igualdad. 2019.

sociales que generan vulneración de derechos humanos a través de la planificación local desde los gobiernos municipales. En este sentido, producir una ciudad inclusiva con enfoque de interculturalidad y justicia social, es un requisito que compete a las administraciones municipales con el fin de combatir la discriminación socio estructural en razón de la nacionalidad, etnia, edad, sino que se continúa generando una segregación socioespacial en las ciudades, y, es un deber público multidimensional prevenir y proteger los derechos.

En relación al eje de sostenibilidad espacial en el capítulo “Patrimonio arquitectónico y derechos: los centros históricos de las ciudades como lugares de (de)construcción de la identidad cultural”, de Gabriela Terán Sevilla, se visibiliza el reconocimiento de los espacios patrimoniales como una forma constitucionalmente válida para la comprensión en la (de)-construcción de identidad con la resignificación del derecho al uso democrático y la apropiación de los espacios del centro histórico de una ciudad. Es decir, el patrimonio arquitectónico, constituye espacio simbólico en las ciudades como palestra de voz y opinión pública, lo cual forma parte de la cotidianidad ciudadana para la construcción de la identidad cultural urbana.

Por otra parte, en el mismo eje de sostenibilidad espacial en el capítulo “La planificación turística para el desarrollo económico y social en una ciudad de derecho” de Marina Belén Morocho Román, se pone énfasis en la necesidad de fomentar el desarrollo turístico sostenible, como un modelo de desarrollo local que revalorice y conserve el patrimonio arquitectónico, cultural y ambiental, e inclusive al desarrollo socioeconómico. Esto es, fortalecer la gestión de destinos turísticos mediante la planificación coordinada de los gobiernos municipales promueve el ejercicio pleno de los sistemas de gobernabilidad colaborativa y descentralización nacional.

La sección finaliza con el capítulo titulado “Tejido empresarial otavaleño y su importancia en el desarrollo social local” de la autora Priscila Soledad Robles, el mismo que responde al eje de sostenibilidad económica, quien analiza la caracterización y composición de las empresas localizadas en el cantón de Otavalo con la finalidad de conocer la dimensión empresarial, esto es, las sociedades mercantiles bajo el control y vigilancia de la Superintendencia

de Compañías, Valores y Seguros. En el cantón se identifica que el turismo, comercio y artesanías son las actividades vertebrales del tejido empresarial.

A través del análisis del Plan de Ordenamiento Territorial del cantón Otavalo deduce que es necesario un fundamento estadístico y estudios actualizados, con el fin de generar estrategias locales para el crecimiento comercial productivo del cantón, las estrategias que se han generado no responden a las realidades del sector comercial otavaleño, lo que repercute en el derecho al desarrollo socioeconómico sustentable y sostenible. Es así que, los gobiernos municipales deben aprovechar las estrategias, instrumentos y políticas públicas de gestión de los recursos de la ciudad, para la búsqueda del desarrollo socioeconómico, y, por lo tanto, la mejora de las condiciones de vida de la población en general.

El presente libro abarca una pluralidad de perspectivas sobre la construcción de la ciudad en el contexto ecuatoriano, por una parte, mediante la participación ciudadana, y por otra, mediante la intervención estatal y municipal con miras al desarrollo sostenible. Una ciudad más equitativa construye su marco normativo y políticas públicas bajo los principios de igualdad y no discriminación, gobernanza ambiental, género e interculturalidad, hacia la generación de una democracia participativa a través de un gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas permanente. Finalmente, el desarrollo socioespacial de las ciudades, a nivel arquitectónico, turístico y socioeconómico, depende de la construcción de políticas locales para la producción del desarrollo socioeconómico en las ciudades.

*Andrea Carolina Subía Cabrera*

### Referencias bibliográficas:

Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Constituyente Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

Ferrajoli, Luigi. Manifiesto por la igualdad. Editorial TROTTA. 2019.

Garnier, Jean Pierre. El derecho a la ciudad desde Henri Lefebvre hasta David Harvey. Entre teorizaciones y realización. 2012. <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1157>

Harvey, David. El derecho a la ciudad. 2008. <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>

Lefebvre, Henri. El derecho a la ciudad. 1968. <https://theanarchistlibrary.org/library/henri-lefebvre-right-to-the-city#toc13>

Luengo, Aitor. El derecho a la ciudad y su naturaleza jurídico-urbanística. Los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. 2015.

Ministerio de Justicia y Derechos humanos de la Nación, Argentina. Formación en Derechos Humanos, 2021, p. 7.

Sugranyes, Ana. Derecho a la Ciudad Praxis de la Utopía. Libro: Capitalismo, Vida Cotidiana y el Derecho a la Ciudad. Colección Estudios Urbanos UC, Chile, 2010, p.293- 294



**EL DERECHO A LA CIUDAD  
EN EL CONTEXTO ECUATORIANO**



## CAPÍTULO I

### EL DERECHO A LA CIUDAD EN ECUADOR: DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

**Andrea Carolina Subía Cabrera<sup>1</sup>**  
Docente investigadora  
Universidad de Otavalo  
asubia@uotavalo.edu.ec

**Pablo Ricardo Mendoza Escalante<sup>2</sup>**  
Docente investigador  
Universidad de Otavalo  
pmendoza@uotavalo.edu.ec

**David Santiago Proaño Tamayo<sup>3</sup>**  
Docente e investigador independiente  
santyydpt@hotmail.com

- 
- 1 Abogada de la República del Ecuador por la Universidad de Otavalo, Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, Doctorando en Derecho por la Universidad Nacional Mar del Plata. Docente investigadora de la Universidad de Otavalo, Imbabura-Ecuador, asubia@uotavalo.edu.ec; carolnnesuca@hotmail.com.
  - 2 Abogado de la Universidad Católica del Táchira, Magister en Desarrollo Agrario en la Universidad de Los Andes; Docente investigador de la Universidad de Otavalo. Coordinador de vinculación con la sociedad de la carrera de Derecho y Jefe del Proyecto de Observatorio Jurídico para la prevención de derechos colectivos de la U.O. pmendoza@uotavalo.edu.ec.
  - 3 Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador. Magister en Derecho Procesal y Litigación Oral. Doctorante de Derecho de la Universidad Nacional Mar del Plata-Argentina. Docente e investigador independiente. Correo electrónico: santyydpt@hotmail.com

### Resumen:

El presente capítulo tuvo como objetivo identificar el contenido y alcance del derecho a la ciudad en el sistema jurídico ecuatoriano. A través de una investigación teórica, con enfoque cualitativo, se aplicó el método analítico de fuente de revisión bibliográfica en doctrina, normativa y jurisprudencia. Así se identificaron los principios rectores del derecho colectivo a la ciudad como la gestión democrática, sustentabilidad, justicia social, urbanismo participativo e interculturalidad, cuya aplicación requiere de la transversalización de los enfoques: gobernanza ambiental, intergeneracional, derechos humanos y género.

**Palabras clave:** derecho a la ciudad, justicia social, gobernanza ambiental, interculturalidad, ciudad inclusiva.

### Introducción

Conforme el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUDE), en el mundo existen 1300 millones de personas que viven en pobreza multidimensional en distintas esferas: “salud, educación y nivel de vida, cuestionando 10 indicadores como la falta de agua potable, una nutrición adecuada o la educación primaria”<sup>4</sup>. En este sentido, la condición de vida de los habitantes de las ciudades refleja la necesidad de promover mecanismos legales y políticas públicas que fomenten la distribución de los bienes, recursos y servicios al que acceden las personas que la habitan sin distinción de nacionalidad, etnia, género, edad y condición socioeconómica.

Desde el año 1968 aparece la noción del derecho a la ciudad a partir de los estudios de Henri Lefebvre, en el marco de los regímenes internacionales vinculando su concepto a los principios y enfoques de aplicación que permitan reconstruir las ciudades en búsqueda de sociedades más inclusivas y sostenibles.

En el contexto internacional, desde el 2005 con la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, existió el interés desde las organizaciones internacionales, gubernamentales, no gubernamentales y sociedad civil en la construcción de un marco normativo para respuestas a las necesidades

---

<sup>4</sup> PNUDE Ecuador. 1300 millones de personas viven en pobreza multidimensional. 2021.

básicas insatisfechas que afectan mayoritariamente a sectores vulnerables desde los gobiernos estatales y municipales.

Es una función obligatoria de los distintos niveles de gobierno trabajar en la prevención de una posible vulneración de derechos humanos, por lo que, en el contexto de la organización urbana los derechos sociales a la salud, a través del acceso a la medicina curativa y preventiva, trabajo seguro y digno, educación accesible y de calidad, entre otros, son interdependientes a la planificación y construcción de los recursos urbanos, por lo mismo, su efectivo goce se vincula con el ejercicio pleno del derecho a la ciudad.

Como respuesta normativa en el contexto internacional, se emitió la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en el año 2005, instrumento declarativo que exhorta a los Estados y sus ciudades a adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales con el fin de efectivizar el pleno ejercicio del derecho a la ciudad.

En el contexto ecuatoriano, en el año 2008 se fundamenta el derecho a la ciudad dentro de la Constitución vigente, donde se hace énfasis en los principios del derecho que permitirán su efectiva observancia: gestión democrática, sustentabilidad, justicia social, urbanismo participativo e interculturalidad; en el presente análisis se identifican de forma adicional los enfoques transversales que permitirán la construcción de ciudades inclusivas, como: gobernanza ambiental, intergeneracional, derechos humanos y género. En este sentido, el objetivo de esta investigación es identificar el contenido y alcance del derecho a la ciudad en el sistema jurídico ecuatoriano.

La metodología aplicada se apoyó en el enfoque cualitativo, el tipo de investigación teórica<sup>5</sup>, a través del método analítico y el empleo de la técnica análisis bibliográfico en el entendido de que se desagregan los principales conceptos y características del derecho a la ciudad en el Ecuador a nivel normativo, doctrinario y jurisprudencial.

### **El derecho a la ciudad: una perspectiva teórica**

La noción del derecho a la ciudad aparece en los estudios de Henri Lefebvre en el año 1968, afirma que es el estudio que tiene a la ciudad como objeto,

---

5 Miguel López. Métodos y técnicas de investigación jurídica. 2014.

producto de luchas sociales del proletariado para la reconstrucción del espacio urbano:

El *derecho a la ciudad* no puede concebirse como un simple derecho de visita o como un retorno a las ciudades tradicionales. Solo puede formularse como un *derecho* transformado y renovado *a la vida urbana*. Solo la clase trabajadora puede convertirse en agente, portador social o soporte de esta realización. Aquí también, como hace un siglo, niega y cuestiona, por su propia existencia, la estrategia de clase dirigida contra él. Como hace cien años, aunque bajo nuevas condiciones, recoge los intereses (superando lo inmediato y lo superficial) de toda la sociedad y en primer lugar de todos aquellos que *habitan...* Solo hay que abrir los ojos para comprender la vida cotidiana de quien corre desde su vivienda a la estación, cercana o lejana, al atestado metro, la oficina o la fábrica, para volver por el mismo camino por la noche y vuelve a casa para recuperarte lo suficiente como para empezar de nuevo al día siguiente<sup>6</sup>.

En este contexto, en el año 2008 David Harvey<sup>7</sup> señala que en la construcción de un mundo cada vez mejor la idea de construcción de ciudades es combatir el capital financiero que influye directamente en la distribución de los bienes y servicios comunes de la ciudad, cuyo efecto sea el bienestar colectivo de los ciudadanos. En su análisis establece los elementos del derecho a la ciudad, en base a Lefebvre respecto a la movilización social de la clase trabajadora, al respecto afirma:

adoptar el derecho a la ciudad como eslogan práctico e ideal político, porque el mismo plantea la cuestión de quién domina la conexión necesaria entre urbanización y producción y utilización del excedente. La democratización de ese derecho y la construcción de un amplio movimiento social para hacerlo realidad son imprescindibles si los desposeídos han de recuperar el control sobre la ciudad del que durante tanto tiempo han estado privados, y desean instituir nuevos modos de urbanización. Lefebvre tenía razón en insistir en que la revolución tiene que ser urbana, en el más amplio sentido de este término, o no será<sup>8</sup>.

---

6 Ibidem, p. 64.

7 David Harvey. El derecho a la ciudad. 2008.

8 Ibidem, p. 39.

Del mismo modo Ortiz<sup>9</sup> afirma que el derecho a la ciudad es un derecho humano nuevo y de carácter colectivo, cuya data es el año 2005 con la adopción de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, aunque de forma teórica nace con los estudios de Henri Lefebvre. Es así que, los derechos humanos colectivos vinculan la titularidad de grupos sociales que requieren la protección de sus derechos e intereses, generalmente se los vincula con los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de paz.

Desde un análisis comparativo Garnier<sup>10</sup> analiza las definiciones de Henri Lefebvre y de Harvey, afirmando que el derecho a la ciudad nace con influencia de la ideología socialista, mediante la cual se pensaba que la clase obrera sería el motor para la revolución social hacia la reapropiación colectiva del espacio urbano. Lo cual, abre la puerta para una visión de ciudadanía distinta, donde las personas poseen múltiples identidades: culturales, sociales, étnicas, etc., siendo una de ellas, la ciudadanía.

Otra de las definiciones que se resaltan es la de Molano<sup>11</sup> quien define al derecho a la ciudad, con base a los postulados de Lefebvre, como aquel derecho de las personas que habitan una ciudad con el fin de crear, decidir y construirla a través de políticas colectivas; y que combate el dominio del capital financiero neoliberal, reflejado en fenómenos como la segregación socioespacial, la gentrificación y la degradación por el cambio climático.

Casal define al derecho a la ciudad como: “un concepto multidimensional, articulador local de todos los derechos constitucionales y, a la vez, un movilizador social y objeto de la acción gubernamental a nivel de espacios urbanos”<sup>12</sup>. En suma, el derecho a la ciudad se comprendería como un derecho que abarca varios derechos fundamentales que aseguran el respeto por la igualdad y no discriminación de los ciudadanos dentro del espacio urbano, cuyo fin es una ciudad inclusiva.

Por lo anterior, el derecho a la ciudad garantiza: a) el derecho a no ser excluido y b) el derecho a vivir en igualdad sin discriminación en razón

9 Enrique Ortiz. Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la ciudad. En El derecho a la Ciudad en el Mundo. 2008. <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf>

10 Jean Pierre Garnier. El derecho a la ciudad desde Henri Lefebvre hasta David Harvey. Entre teorizaciones y realización. 2012. <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1157>

11 Frank Molano. El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. 2016. <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>

12 Ana Casal. Derecho a la Ciudad y Justicia Social Una ciudad para todas y para todos. 2011, pp. 4-5. [http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL\\_ANA.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL_ANA.pdf)

de: nacionalidad, género, etnia, estatus social, edad, etc. Además, de que se basa en el modelo de inclusión social, cuya finalidad es generar integración socioespacial que ofrezca igualdad de condiciones en el uso de los bienes, servicios y recursos comunes de la ciudad<sup>13</sup>.

Una ciudad, como lo define Osorio<sup>14</sup> es una población grande cuya organización es un gobierno municipal. Mientras que, siguiendo a Casal “el Derecho a la Ciudad es la territorialización de los derechos”. Con estas bases, el derecho a la ciudad se refiere al vínculo de un ciudadano con un gobierno local que garantiza el uso de sus bienes, recursos y servicios comunes en igualdad de condiciones, sin discriminación, bajo el modelo de inclusión e integración socioespacial.

## El derecho a la ciudad en el sistema jurídico ecuatoriano

A nivel internacional, se encuentra la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad publicada en el año 2012, fruto del trabajo de distintos foros internacionales, como el Foro social de las Américas del año 2004, el Foro mundial urbano de Barcelona del mismo año y el Foro social mundial en Porto Alegre del año 2005<sup>15</sup>, instrumento internacional que a pesar de no tener un carácter vinculante constituye el antecedente para su adaptación legislativa. De acuerdo a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, se define como:

Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos,

---

13 Ibidem, p. 5.

14 Manuel Ossorio. Diccionario De Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 2006, p. 163.

15 Revista Paz y Conflictos. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. 2012. [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/tpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/tpc_n5_2012_doc1.pdf)

concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes<sup>16</sup>.

Conforme lo establece la Carta el derecho a la ciudad, es un derecho humano, interdependiente con los demás derechos individuales y colectivos de todas las personas: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y especialmente de aquellos grupos sociales vulnerables o históricamente discriminados, con énfasis en el principio de función social, democracia participativa e interculturalidad. Respecto, al derecho a la ciudad en la Constitución de la República del Ecuador se establece que:

“las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”<sup>17</sup>.

El derecho a la ciudad conjuga la amplia gama de derechos fundamentales dentro de una ciudad, por tanto, es interdependiente a los demás derechos, es emergente<sup>18</sup> en razón de su corta vigencia y requiere de la planificación y control del Estado. Tal como lo señala Corte Constitucional ecuatoriana: “El derecho a la ciudad es un derecho difuso, que pertenece a toda la población y a todos los sujetos que la habitan, a las generaciones presentes

---

16 Ibidem.

17 Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, Art. 31, p. 16.

18 Pablo Slavin. La lucha por el Derecho a la Ciudad / Pablo Eduardo Slavin. 2021.

como futuras, para ocupar, usar y producir ciudades justas y sostenibles”<sup>19</sup>.

En Ecuador, en el ámbito de materia territorial, se encuentra vigente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo<sup>20</sup>, la finalidad es delimitar los principios rectores que permitan el ejercicio del uso del suelo urbano y rural con un carácter equitativo y equilibrado del territorio que promueva el derecho a la ciudad, y cuya plenitud se la logra con el ejercicio pleno de: 1) un hábitat seguro y saludable, 2) una vivienda adecuada y digna, 3) desarrollo urbano inclusivo e integrador para el buen vivir, 4) respeto a la función social y ambiental de la propiedad.

Conforme a la normativa constitucional ecuatoriana el derecho a la ciudad comprende, primero, el disfrute pleno de espacios públicos. Raquel Perahia<sup>21</sup> explica que en la ciudad el espacio público permite su disfrute en el ámbito: natural, cultural y patrimonial. En esa línea, se requiere entonces un análisis interdisciplinario (en Geografía, Ingeniería Civil, Arquitectura, Diseño, Paisajismo, Turismo, Comunicación, etc.) que incorpore la diversidad de espacialidades que se requieren para la planificación, construcción, acceso de espacios públicos adecuados. Desde el urbanismo participativo se comprende que los proyectos se fomentarán con ideologías, necesidades y conocimientos de actores y grupos sociales diversos, con la finalidad de: “hacer la ciudad más sostenible en lo ambiental, más igualitaria en lo social y más participativa”<sup>22</sup>.

Como respuesta a este requerimiento, el Estado ecuatoriano ha incorporado políticas públicas como los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial<sup>23</sup>, documentos que emiten las directrices de planificación de corto y largo plazo en la construcción de la ciudad en sus diversos ámbitos: urbanismo, arquitectura, demografía, participación ciudadana, gobernanza ambiental. Con lo anterior, una ciudad para su disfrute pleno será sustentable o “verde”, para que ello suceda, debe existir el ejercicio de la función social y ambiental de la propiedad. En relación a ello, Lezama y Domínguez consideran que una ciudad verde o ciudad sustentable permite la integración de aspectos ambientales, que van más allá del intercambio de

---

19 Corte Constitucional del Ecuador. Caso Río Monjas. Sentencia No. 2167-21-EP/22. 2021.

20 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Registro Oficial N° 790. 2016. Art. 1, p. 4.

21 Raquel Perahia. Las ciudades y su espacio público. 2007. <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/perahia.htm>

22 Ibidem.

23 Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. S.f. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Folletos-autoridades-provinciales.pdf>

bienes y servicios, sino que permite entornos humanos con: “un desarrollo social más amplio, de desenvolvimiento desde un punto de vista social, la reconstitución de la naturaleza, mediante el cambio de pautas de consumo colectivas e individuales, y un desarrollo económico más armonioso con el medio ambiente”<sup>24</sup>.

Todo esto permite comprender que el desarrollo sustentable de una ciudad se asegura en el entorno medioambiental en armonía con el desarrollo social de los seres humanos. Existe una interconexión entre el bienestar de la ciudad, el medio ambiente que la rodea y las personas que habitan en ella. Todo ello conforme a los tres pilares del desarrollo sustentable: el económico, social y ecológico, desde la nueva concepción de ciudades sustentables.

El desarrollo sustentable de las ciudades se construye a través de la gobernanza. Lamprea<sup>25</sup> señala que la gobernanza ambiental nace en la coyuntura histórica a través de la introducción de los Estados verdes, como aquellas organizaciones políticas jurídicas que incorporan como un pilar fundamental de sus instituciones, mecanismos y procedimientos para la protección del medio ambiente, así como, para la mitigación y reparación del daño ambiental. Con base en Bridge y Perreault define Lamprea<sup>26</sup> a la gobernanza ambiental como aquel enfoque que sirve para el análisis cualitativo de los cambios institucionales referente a la gestión medioambiental.

Dicha gestión, bajo el modelo de descentralización gubernamental, se caracteriza por dar lugar a la intervención de diversos actores sociales (estatales y no estatales) dentro de la toma de decisiones en las políticas de regulación ambiental, de la adaptación y mitigación del cambio climático: “la gobernanza ambiental puede ser liderada no solo por agencias gubernamentales sino por redes de conocimiento científico, comunidades organizadas y organizaciones no gubernamentales”<sup>27</sup>. Cabe precisar que en el contexto ecuatoriano el derecho colectivo a la consulta previa libre e informada<sup>28</sup> se vincula únicamente a los pueblos, comunidades y

24 José Luis Lezama y Judith Domínguez. Medio ambiente y sustentabilidad urbana Papeles de Población. 2006, p 173.

25 Everaldo Lamprea. El derecho de la naturaleza. Una aproximación interdisciplinaria a los estudios ambientales. 2019.

26 Ibidem.

27 Ibidem, p. 210.

28 Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, Art. 57, p. 26.

nacionalidades. Sin embargo, cabe precisar que, dentro de los procesos de construcción de política ambiental, el enfoque de gobernanza se encuentra presente en el derecho a la consulta previa. Por lo tanto, dentro de las ciudades, los actores políticos y sociales deberían intervenir en la toma de decisiones respecto del medio ambiente en sus comunidades.

Un deber estatal es el respeto a las diversas culturas urbanas y rurales en base al principio de interculturalidad. El disfrute de la ciudad es un derecho democrático de todos los ciudadanos, como vínculo de su identidad cultural. Una ciudad que promueve la diversidad bajo el principio de interculturalidad propugna la identidad de los ciudadanos que la habitan. Lezama y Domínguez señalan que el derecho a una ciudad inclusiva es el lugar donde una persona, sin distinción por su estatus socioeconómico, edad, etnia, género, de forma libre y voluntaria participa de los servicios y bienes comunes que la ciudad oferta, es decir, existe el acceso: “democrático a las fuentes de poder y toma de decisiones”<sup>29</sup>.

Además, el derecho a la ciudad se compone, especialmente, de la función social y democrática de la ciudad a través de la justicia social como garantía del ejercicio pleno de la ciudadanía. La justicia social que se interpreta como un derecho colectivo al bienestar colectivo con base en el ideal de “justicia redistributiva”<sup>30</sup> cuyo efecto directo se traduce en ciudades inclusivas.

En relación a la gestión democrática del derecho a la ciudad, la misma se logra mediante la implementación de mecanismos directos de participación ciudadana, democrática, transparente con rendición de cuentas conforme lo señala la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo establece que:

Art. 5. El derecho a la ciudad. Comprende los siguientes elementos:  
a) El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia. b) La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de participación democrática en la planificación y gestión de las ciudades, así como mecanismos de información pública, transparencia y rendición

---

29 José Luis Lezama y Judith Domínguez. Medio ambiente y sustentabilidad urbana. 2006, p 173.

30 Ana Casal. Derecho a la Ciudad y Justicia Social Una ciudad para todas y para todos. 2011, p. 6. [http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL\\_ANA.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL_ANA.pdf)

de cuentas. c) La función social y ambiental de la propiedad que anteponga el interés general al particular y garantice el derecho a un hábitat seguro y saludable<sup>31</sup>.

Históricamente las ciudades se habían construido bajo un modelo neoliberal que las degrada<sup>32</sup>. Casal lo define como un modelo de exclusión territorial cuyo efecto ha generado exclusión y fragmentación social: “se traduce en la forma de territorios de exclusión, que son considerados como un cuerpo extraño, y que aparecen interrumpiendo la lógica mercantil de la ciudad oficial, lógica que resulta también en la privatización del espacio público”<sup>33</sup>.

La división socioeconómica se refleja en la segregación socio-espacial que ubica a los habitantes de una ciudad dividida territorialmente en sectores, siendo uno de ellos “zonas de no derechos”<sup>34</sup>, así lo explica Casal:

La ciudad del sueño neoliberal es una ciudad que resulta en territorios sobreprotegidos a espaldas de territorios abandonados. Un territorio partido en vez de compartido. Una ciudad fragmentada, una ciudad rota, metáfora geográfica de la fractura social que aísla a grandes sectores de la población, debilita su participación política y les impide su acceso a derechos básicos. El norte y el sur como cristalizaciones de esta división. Una falta de cohesión territorial y social que margina y aísla, impidiendo la convivencia y el diálogo entre los diferentes, quienes se desconfían mutuamente<sup>35</sup>.

La segregación social implícita dentro de las ciudades, cuyo objetivo es “homogeneizar y no igualar”<sup>36</sup>, no es propia de una mezcla social, ni guarda armonía con los principios de diversidad e interculturalidad que propugnan los Estados democráticos, deviene que existe discriminación ya que se generan desigualdades sociales en el acceso a: la salud, trabajo, educación, servicios públicos. Frente a ello, como movilizador social se instaura el derecho a la ciudad, derecho colectivo que usa como fundamento a la justicia social y a su gestión democrática de integración y cohesión social.

31 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Registro Oficial N° 790, 2016, Art. 5, p. 6.

32 Ana Casal. Derecho a la Ciudad y Justicia Social Una ciudad para todas y para todos. 2011. [http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL\\_ANA.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL_ANA.pdf)

33 Ibidem, p. 2.

34 Ibidem, p. 2.

35 Ibidem, p. 3.

36 Ibidem, p. 3.

En palabras de Buckingham:

El derecho a la ciudad supone no solamente el derecho a usar lo que ya existe en los espacios urbanos, sino también a definir y crear lo que debería existir con el fin de satisfacer la necesidad humana de llevar una vida decente en los ambientes urbanos. Esta definición incluye el derecho a usar lo que la ciudad ofrece y a participar en la creación o re-creación de aquellos elementos de los que carece<sup>37</sup>.

En este sentido, el derecho a la ciudad está en constante construcción, el objetivo es responder a los requerimientos sociales, a fin de crear espacios propicios en búsqueda de bienestar colectivo. No puede existir el derecho a la ciudad que no se vincule con la justicia social, es decir, sin la búsqueda permanente del *buen vivir* o *sumak kawsay*, estrechamente ligado a una vida digna, en armonía con la sociedad y la naturaleza<sup>38</sup>.

### El derecho a la ciudad: desde un enfoque de derechos humanos

Con lo anterior, los principios que se aplican al derecho a la ciudad requieren de un análisis transversal, de los gobiernos nacional y local, que articule el pleno goce de derechos humanos a través de los enfoques de género e intergeneracional. El enfoque de género para la construcción de las ciudades ha sido objeto de varios análisis. Dentro del sistema interamericano de derechos humanos existe la jurisprudencia del “Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México”<sup>39</sup>. En la respectiva sentencia, la Corte IDH propone algunas consideraciones importantes, enfatizando en que los Estados deben considerar que existen patrones sociales y culturales discriminatorios dentro de las ciudades (en el caso ciudad Juárez<sup>40</sup>) que condicionan la violación en contra de las mujeres. Enfatiza la Corte IDH que:

---

37 Shelley Buckingham. Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género. 2011. Pp. 5-6. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26773.pdf>

38 Francois, Houtart. El concepto de Sumak Kawsay (Buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad. 2011, pp. 57-76. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3523/1/RFLACSO-ED84-04-Houtart.pdf>

39 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. 2009. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)

40 Ibidem, p. 7.

Los hechos del presente caso sucedieron en ciudad Juárez, lugar donde se desarrollan diversas formas de delincuencia organizada. Asimismo, desde 1993 existe un aumento de homicidios de mujeres influenciado por una cultura de discriminación contra la mujer... Sus familiares presentaron las denuncias de desaparición. No obstante, no se iniciaron mayores investigaciones. Las autoridades se limitaron a elaborar los registros de desaparición, los carteles de búsqueda, la toma de declaraciones y el envío del oficio a la Policía Judicial. El 6 de noviembre de 2001 se encontraron los cuerpos de Claudia Ivette Gonzáles, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, quienes presentaban signos de violencia sexual. Se concluyó que las tres mujeres estuvieron privadas de su libertad antes de su muerte. A pesar de los recursos interpuestos por sus familiares, no se investigó ni se sancionó a los responsables... una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades” y que estas situaciones de violencia están fundadas “en una cultura de violencia y discriminación basada en el género” ... La impunidad de los delitos cometidos envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia<sup>41</sup>.

Dentro del “Caso Campo Algodonero” se evidencia la necesidad de que las ciudades se reconstruyan social y culturalmente, a través de sus organizaciones políticas (municipalidades, concejos municipales, cabildos), jurídicas (juzgados) y sociales (fundaciones, asociaciones, academia) aplicando el enfoque o perspectiva de género:

Las violaciones del derecho colectivo a la ciudad de las mujeres ocurren todos los días, en sus viviendas y encuentros diarios con la ciudad (Fenster, 2006), estas realidades diarias son el producto de funciones y roles construidos por la sociedad que pertenecen a categorizaciones por género<sup>42</sup>.

41 Ibidem, pp. 6-7.

42 Shelley Buckingham. Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género. 2011. p. 6. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26773.pdf>

El espacio es una construcción social<sup>43</sup>, su neutralidad depende del respeto a las necesidades de distintos actores que poseen sus propias identidades y que conviven dentro de una ciudad. Por ejemplo, el respeto a las necesidades de las mujeres dependerá de la interpretación social sobre “género y espacio”<sup>44</sup>, por lo cual, el derecho a la ciudad incluye la interpretación de la perspectiva de género con el fin de prevenir todo tipo de desigualdades estructurales que las cosifiquen.

Señala Buckingham<sup>45</sup> que con el fin de proteger y fomentar la participación de las mujeres en el ejercicio pleno del derecho a la ciudad existen cambios estructurales a implementarse:

- a) Participación en la toma de decisiones, gobernanza y planificación: es esencial que las mujeres participen en la toma de decisiones de forma activa en la construcción y planificación de las ciudades, especialmente en la construcción de los ambientes urbanos (acceso a bienes, servicios, infraestructura, etc.)
- b) Seguridad en ambientes urbanos: la sensación de amenaza o temor se encuentra presente del ámbito privado cuando existe violencia intrafamiliar, y, además cuando existen zonas peligrosas, en razón de la división territorial que genera la segregación socioespacial, lo cual limita la movilidad de las mujeres y su disfrute pleno a la ciudad, por el temor a ser víctimas de violencia sexual, como en el caso “Campo Algodonero” en la ciudad Juárez.
- c) Infraestructura y transporte público: es necesaria la implementación de servicios de transporte seguros, adecuados y accesibles en horarios permanentes. La infraestructura debe responder a la diversidad de personas que la habitan (niños, niñas, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad), por ejemplo, parques con buena iluminación, disponibilidad permanente de servicios públicos, teléfonos públicos, señalización, servicios de emergencia:

transporte público que conecte a las mujeres con los servicios públicos y las fuentes de empleo cerca de sus hogares y que los

---

43 Ibidem, p. 5.

44 Ibidem, p. 7.

45 Ibidem.

servicios de transporte y la infraestructura pública sean accesibles para los niños y las personas adultas mayores cuyas principales cuidadoras son mujeres<sup>46</sup>.

- d) Proximidad entre viviendas, servicios y empleo: la ubicación en tiempo y espacio de donde viven las mujeres es importante, vinculado al acceso cercano a servicios de uso diario. Por ejemplo, de acuerdo con el estudio realizado por ONU Ecuador sobre la situación de mujeres inmigrantes de nacionalidad venezolana se destaca que la falta de acceso a servicios de cuidado de sus hijos las limita en el acceso al trabajo, así como educación de niñas y niños en situación de movilidad humana:

una de las dificultades que refieren las mujeres en Ecuador para poder acceder al mundo laboral, tiene que ver con la falta de servicios para el cuidado de sus hijas e hijos, y se señala que entre un 30% y un 50% de las niñas, niños y adolescentes que deberían asistir a un centro educativo no lo hacen<sup>47</sup>.

- e) Romper la dicotomía de esferas públicas y privadas: dentro de las ciudades se debe analizar la división de lo público y privado en relación a la división sexual del trabajo y como ello cosifica a la mujer como mujer a la cual se le asignan roles de cuidadora, reproductora, etc.

Cabe precisar que, en cuanto a la infraestructura de las ciudades, la disponibilidad y acceso a servicios y bienes comunes, junto con el enfoque intergeneracional, debe formar parte de las consideraciones para la construcción de una ciudad. Se comprende que, existen necesidades prioritarias y diferenciadas en razón del rango etario de niños, niñas y adolescentes, así como de personas adultas mayores y personas con discapacidad. Al igual, que existen ciudadanos que se encuentran en distintas circunstancias de atención prioritaria, por ejemplo, personas en situación de movilidad humana, víctimas de violencia, mujeres embarazadas, etc., en su acceso a servicios de salud, trabajo y educación<sup>48</sup>. De acuerdo con ello Vergara (2009) sostiene que el principal reto al que se enfrentan las grandes urbes es impulsar ventajas competitivas, lo cual implica:

46 Ibidem, p. 9.

47 ONU Mujeres Ecuador. Curso virtual Mujeres, movilidad humana y derechos económicos y laborales. 2020, p. 19.

48 Andrea Subía. Análisis del tratamiento en Ecuador de la trata infantil con fines de explotación laboral durante el período 2008 al 2017, 2018. p. 83.

Construir estructuras urbanas eficientes, infraestructuras y equipamientos específicos, programas de formación apropiados, órganos de promoción y apoyo a determinadas actividades, mejoramiento de la calidad urbana y de vida, alianzas estratégicas, etc. Es evidente que cada vez más los ciudadanos, como las empresas, necesitan conocer acontecimientos y condiciones del amplio contexto en el que se desenvuelven, y esto exige nuevos métodos de trabajo e instrumentos en urbanismo y ordenación territorial (p. 37).

Finalmente, se identifica que existen distintos principios que conforman parte de la construcción del derecho colectivo a la ciudad “verde e inclusiva”, entre ellos, sustentabilidad, urbanismo participativo, justicia social, bajo los enfoques de aplicación transversal, entre ellos, gobernanza ambiental, interculturalidad, género e intergeneracional.

### **Conclusiones:**

El derecho a la ciudad en Ecuador tiene un carácter económico, social y cultural cuya finalidad es generar el respeto a la igualdad, inclusión, justicia social y redistribución dentro de las ciudades. Puede ser definido como el derecho al uso de los bienes y servicios comunes que ofrece una ciudad, la cual debe ser más justa, inclusiva y equitativa, por lo que debe construirse y reconstruirse conforme las necesidades sociales. Entre los principios rectores que completa este derecho se encuentra: justicia social, gestión democrática, sustentabilidad, igualdad y función social.

Es necesario que el derecho a la ciudad implemente diversos enfoques transversales para el pleno desarrollo de los derechos humanos, entre ellos: gobernanza ambiental, género, interculturalidad e intergeneracional. Dentro de las nuevas concepciones de ciudades inteligentes y sostenibles son imprescindibles el uso de las TIC y otros medios para mejorar la toma de decisiones, la eficiente prestación de servicios urbanos atendiendo al principio de calidad y competitividad, todo ello dentro de un contexto de satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras atendiendo a los tres pilares fundamentales del modelo de desarrollo, el económico, social y ecológico.

## Referencias bibliográficas:

- Buckingham, Shelley. Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género, 2011. p. 6. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26773.pdf>
- Casal, Ana. Derecho a la Ciudad y Justicia Social Una ciudad para todas y para todos. 2011. [http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL\\_ANA.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL_ANA.pdf)
- Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Constituyente Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Corte Constitucional del Ecuador (2022). Caso Río Monjas. Sentencia No. 2167-21-EP/22.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. 2009. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)
- Garnier, Jean Pierre. El derecho a la ciudad desde Henri Lefebvre hasta David Harvey. Entre teorizaciones y realización. 2012. <https://revistas.uva.es/index.php/ciudades/article/view/1157>
- Harvey, David. El derecho a la ciudad. 2008. <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>
- Houtart, Francois. El concepto de Sumak Kawsay (Buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad (Tema Central). En: Ecuador Debate. Acerca del Buen Vivir, Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP, (no. 84, diciembre 2011): pp. 57-76. ISSN: 1012-1498. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3523/1/RFLACSO-ED84-04-Houtart.pdf>
- Lamprea, Everaldo. El derecho de la naturaleza. Una aproximación interdisciplinaria a los estudios ambientales. 2019. Siglo de Hombre Editores. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
- Lefebvre, Henri. El derecho a la ciudad. 1968. <https://theanarchistlibrary.org/library/henri-lefebvre-right-to-the-city#toc13>
- Lezama, José Luis; Domínguez, Judith Medio ambiente y sustentabilidad urbana Papeles de Población, vol. 12, núm. 49, julio-septiembre, 2006, pp. 153-176 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México. <https://www.redalyc.org/pdf/112/11204906.pdf>
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. Martes 5 de julio de 2016 Suplemento - Registro Oficial N° 790, 2016. <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/LOOTUGS-Registro-Oficial.pdf>

- López, Miguel. Métodos y técnicas de investigación jurídica. Quito: Cevallos Editora Jurídica. 2014.
- Molano, Frank. El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. 2016. <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>
- Ortiz, Enrique. Hacia una Carta Mundial por el Derecho a la ciudad. En El derecho a la Ciudad en el Mundo. México: Coalición Internacional para el Hábitat. 2008. <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf>
- Ossorio, Manuel. Diccionario De Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 2006.
- ONU Mujeres Ecuador. “Curso virtual Mujeres, movilidad humana y derechos económicos y laborales”. Unidad 1. 2020.
- PNUDE Ecuador. 1300 millones de personas viven en pobreza multidimensional. 2021. [https://www.instagram.com/p/CVIZwu8LqMy/?utm\\_medium=share\\_sheet](https://www.instagram.com/p/CVIZwu8LqMy/?utm_medium=share_sheet).
- Perahia, Raquel. Las ciudades y su espacio público. IX Coloquio Internacional de Geocrítica. LOS PROBLEMAS DEL MUNDO ACTUAL SOLUCIONES Y ALTERNATIVAS DESDE LA GEOGRAFÍA Y LAS CIENCIAS SOCIALES. Porto Alegre, 28 de mayo - 1 de junio de 2007. <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/perahia.htm>
- Revista Paz y Conflictos. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Issn: 1988-7221, número 5, año 2012. [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Documento ejecutivo para autoridades provinciales. 2019, <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Folletos-autoridades-provinciales.pdf>
- Subía Cabrera, Andrea Carolina. Análisis del tratamiento en Ecuador de la trata infantil con fines de explotación laboral durante el período 2008 al 2017. Trabajo de investigación previo a la obtención del título de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención en Política Exterior. Quito: IAEN, 2018. 166 p.
- Vegara, Alfonso. Territorios inteligentes. Ambienta (89), 2009. <http://www.cursobioeconomia.mincyt.gob.ar/wp-content/uploads/2016/04/territorios-inteligentes-vergara.pdf>
- Slavin, Pablo. La lucha por el Derecho a la Ciudad / Pablo Eduardo Slavin. - 1a ed. - Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2021. ISBN 978-987-811-020-2, 2021.

## CAPÍTULO II

### LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SU APROXIMACIÓN AL DERECHO A LA CIUDAD EN EL ECUADOR

Javier Pinto Rodríguez<sup>1</sup>  
Investigador independiente  
javier.pinto@cortenacional.gob.ec

Orley David Balarezo Mero<sup>2</sup>  
Investigador independiente  
davidbalarezo1999@gmail.com

*“Nunca dudes que un pequeño grupo de ciudadanos  
comprometidos y consientes pueda cambiar el mundo;  
de hecho, eso es lo único que siempre lo ha hecho.”*

Margaret Mead

- 
- 1 Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador por la Universidad Central del Ecuador. Especialista Superior en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador. Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales – Ecuador. Candidato a PhD (Doctorado en Derecho) por la Universidad Nacional de Mar del Plata – Argentina. Autor y coautor de varios libros y artículos científicos en diversos temas jurídicos. Actualmente trabaja para la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, en calidad de Coordinador Jurídico, ha sido docente universitario investigador en la Universidad Regional Autónoma de los Andes y la Universidad de Otavalo.
  - 2 Mediador y estudiante de Derecho en la Universidad Regional Autónoma de los Andes. Autor de artículos científicos en materia constitucional. Actualmente trabaja para la Empresa Pública, Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ambato.

### Resumen:

El presente capítulo tuvo como objetivo analizar el ejercicio de los derechos de participación y la democracia participativa y su relación con el derecho a la ciudad, en el contexto del Estado constitucional de derechos y justicia. El estudio se desarrolló abordando aspectos teóricos y desde un método analítico-sintético, para lo cual se efectuó la revisión documental de un conjunto de aproximaciones teóricas y doctrinarias, procurando explicar la efectiva aplicación de la gestión democrática en las ciudades. Este enfoque permitió arribar a la conclusión de que la mediatización de reclamos ciudadanos y la politización de los mecanismos de la democracia directa participativa, ha ocasionado que se pierda el verdadero valor de la participación ciudadana y su influencia para garantizar el goce del Derecho a la Ciudad

**Palabras Clave:** democracia participativa, derecho a la ciudad, democracia directa, mecanismos de democracia directa.

### Introducción

Resulta ineludible abordar las cuestiones relacionadas con el ejercicio de los derechos de participación y su aproximación al derecho a la ciudad, sin enfocar la discusión desde el paradigma de la democracia y particularmente desde la democracia participativa, lo cual, frente a su polisemia conceptual, resulta una tarea ardua. En este sentido, este trabajo, en primer lugar, se analizará la concepción de la democracia participativa, desde la óptica constitucional, luego de lo cual, se realizará una aproximación al derecho a la ciudad explicando su contenido y efectiva aplicación.

Es importante reconocer que el derecho a la ciudad fue constitucionalizado en el Ecuador en el año 2008 y al igual que los demás derechos comparte características esenciales que permiten su ejercicio de manera individual y colectiva, por lo que, a fin de profundizar en este análisis es preciso *prima facie* determinar en qué consisten estos derechos y posterior a ello determinar la relación sistémica entre el Derecho a la Ciudad y los Derechos de Participación. El análisis de este vínculo se profundizará desde la realidad situacional normativa a fin de establecer conclusiones que permitan comprender la importancia de los derechos de participación y su influencia en el goce efectivo del derecho a la ciudad.

## Conceptualización de la Democracia Participativa

El término democracia no puede identificarse con una corriente concreta de pensamiento, por el contrario, es el producto de todo el desarrollo de la civilización occidental. En este sentido, la ausencia de una definición específica se debe en alguna medida a que, cuanto más se ha asumido a la democracia con un significado elogioso y universalmente conocido, más ha sufrido una evaporación conceptual.

Por ello, es interesante la operación de definir a la democracia como el régimen político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera, o casi enteramente, las demandas de sus ciudadanos, asignándole un carácter puramente ideal, y diferenciarlo del concepto “poliarquía”, entendiéndolo por tal, un sistema ampliamente representativo a la vez que abierto a la contestación política.<sup>3</sup>

Algunos autores hablan de una posible polisemia conceptual, es así como existe un extenso y variado número de aproximaciones a la democracia, sin embargo, en términos generales, se puede concluir y afirmar que “la democracia es el único régimen político en el cual la denominación del Estado y el ejercicio de la autoridad se fundamentan en la adhesión de la comunidad. La democracia es un sistema de gobierno y una estructura institucional que, en último término, nace de los consensos de la ciudadanía.”<sup>4</sup>

Ahora bien, a fin de orientar el análisis al contexto jurídico ecuatoriano, y a la temática del presente capítulo, es necesario evidenciar que, a partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador, nuestro país se reivindica como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, y se afina en los postulados del garantismo jurídico. En tal sentido, es necesario revisar lo que Luigi Ferrajoli reflexiona sobre democracia constitucional. Este autor concluye que “aquello que llamamos Constitución consiste precisamente en este sistema de reglas, sustanciales y formales, que tiene como destinatarios propios a los titulares del poder. Bajo este aspecto las constituciones no representan sólo el perfeccionamiento del Estado de derecho a través de la extensión del principio de legalidad a todos los poderes incluso al legislativo. Constituyen también un programa político

---

3 Carmen Ninou. América Latina: Desarrollo, Democracia y Globalización. 2000, p. 125.

4 Fabián Corral. El juego de la democracia. 2005, p. 55.

para el futuro: la imposición a todos los poderes de imperativos negativos y positivos como fuente para su legitimación, pero, además – y diría, sobre todo- para su deslegitimación”<sup>5</sup>

En este sentido, la comprensión de la democracia constitucional, como un programa político para el futuro desde la imposición de todos los poderes como fuente para su legitimación e incluso para deslegitimarlos, nos coloca indisolublemente en “la esfera de los derechos, pero no en un aspecto meramente enunciativo, sino en uno más sustancial que implica su respeto, cumplimiento y el establecimiento de las garantías necesarias para hacerlos efectivos”<sup>6</sup> particular que denota el significativo avance en términos de conquista de derechos.

El *texto de Montecristi* trasciende sin desprenderse de la democracia representativa hacia los postulados de la democracia participativa, la cual, bajo el criterio de autores como Germán Bidart, es “aquella donde la participación convoca al protagonismo activo de las personas y agrupaciones que dinamiza al sistema democrático desde su base popular. Tal participación no se reduce a actos electorales, sino que alcanza a vías informales que dan presencia a múltiples intereses a través del ejercicio de derechos que no son políticos pero que pueden revestir finalidad política (petición, reunión, expresión, asociación, entre otros.)”<sup>7</sup>

Bajo estas premisas, la participación es un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía. Este derecho será garantizado y facilitado tanto por el gobierno central y por los distintos gobiernos autónomos descentralizados de manera obligatoria, con el fin de garantizar la elaboración y adopción compartida de decisiones junto a la ciudadanía; de planes, políticas, programas y proyectos públicos. En el diseño y ejecución de presupuestos participativos se garantizan la transparencia y la rendición de cuentas, se propicia la participación ciudadana y el control social, especialmente en la formulación de políticas públicas, así como, la planificación diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas conforme el ordenamiento jurídico.<sup>8</sup>

---

5 Luigi Ferrajoli. *Democracia y Garantismo*. 2010, p. 32

6 Gabriela Terán. “Debate Constitucional con Jurisprudencia”. 2019, p. 116.

7 Germán Bidart. *Compendio de Derecho Constitucional*. 2005, p. 173.

8 Marco Morales. *La Nueva Organización Territorial y el Nuevo Modelo de Descentralización en el Ecuador*. 2012, p. 12.

Para Zagrebelsky, la naturaleza de la ley, como fruto de la permanente disputa del poder que se da en la sociedad, se expresa e identifica el resultado de esa disputa, quedando develado el interés de los grupos de poder que han triunfado. En esta batalla por el poder es indispensable que los grupos de la sociedad a los que históricamente se les ha excluido puedan participar desde su realidad y concepciones propias en defensa de sus derechos.<sup>9</sup>

Desde un recorrido histórico- jurídico se observa que la participación ciudadana en Ecuador surge a partir de lo establecido en la Constitución Política de 1998 en respuesta a la crisis política, la reforma neoliberal; y, el auge de nuevos movimientos indígenas y ciudadanos. Empero, los derechos establecidos en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 estaban orientados a mantener el énfasis en la gobernabilidad como eje del desarrollo.

En Ecuador, frente a los problemas de la expresión política desarrollada a través de la democracia representativa, la implementación de la democracia participativa, a partir de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, se presenta como un avance en términos de conquista de derechos, pues en este nuevo paradigma no se encuentra únicamente centrada en las autoridades electas mediante el voto, sino que se implementan mecanismos de democracia directa, sin desprenderse del modelo de democracia representativa.

La democracia indirecta o representativa es aquella en que los ciudadanos dan mandato, por medio del sufragio activo, a otras personas, para que en su nombre ejerzan el poder<sup>10</sup>. En Ecuador este modelo no es anulado con la implementación de la democracia participativa y directa, pues según la Constitución vigente la democracia se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa.

El ejercicio de la democracia representativa en Ecuador se realiza mediante el voto para determinar las autoridades de elección popular. El ejercicio de la democracia directa se da a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum, revocatoria de mandato, entre otros.

---

9 Silvana Sánchez. Participación ciudadana en el procedimiento legislativo, como concreción del principio de interculturalidad; y control previo de constitucionalidad de proyectos de ley, como garantía de la participación. 2010. p. 215.

10 Manuel Ossorio. Diccionario De Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 2018, p. 288.

En cuanto a la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público es un derecho, que se ejerce a través de la democracia directa, representativa y comunitaria, como lo establece la Constitución vigente<sup>11</sup>.

Los mecanismos de democracia directa se encuentran en la Constitución de la República en el Título III (Participación y Organización del Poder), Sección Cuarta (Democracia Directa), desde el artículo 103 hasta el artículo 107, en mecanismos como la iniciativa popular normativa para proponer la creación, reformas o derogatorias de normas jurídicas ante la función legislativa o ante cualquier otro órgano con competencia legislativa, la consulta popular por iniciativa popular o la revocatoria del mandato. Se evidencia, que en cuanto al uso de la revocatoria de mandato no se da de manera íntegra<sup>12</sup>.

Así también encontramos mecanismos de democracia participativa en la Constitución de la República vigente, como la que se establece en el Art. 57, numeral 7 que garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas a ser consultados sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables; o, la establecida en el Art. 398 de la que se destaca la consulta a la comunidad para todos los casos en los cuales el Estado deba tomar una decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente, o mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos autónomos descentralizados; es decir se observa, un avance respecto de la tradicional democracia representativa.

Se precisa que existe diferencia entre los derechos constitucionales a la consulta previa a los pueblos indígenas y a la consulta ambiental; sin embargo, cuando sea posible se debe aplicar en la consulta ambiental los estándares establecidos para los pueblos indígenas. La consulta ambiental tiene como titulares a las personas en general que puedan ser afectadas por cualquier decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente, y a cualquier comunidad independientemente de su identificación o composición étnica<sup>13</sup>.

---

11 "Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.". Véase en: Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Art. 95.

12 David Balarezo, y otros. Revocatoria de Mandato como mecanismo de control a las Autoridades de Elección Popular en Ecuador. 2019. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v3i1i.1262> (consultado el 1 de octubre de 2021)

13 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1185-20-JP/21 de 15 de diciembre de 2021, CASO No. 1185-20-JP

En síntesis, y haciendo una agrupación general de todos estos derechos tenemos: elegir y ser elegidos, participar en los asuntos de interés público, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, ser consultados, fiscalizar los actos del poder público, revocar el mandato a autoridades de elección popular, desempeñarse en función pública en base a méritos y procesos transparentes”<sup>14</sup>

Desde la vigencia de la nueva Constitución, en el Ecuador se encuentran establecidos paradigmas para la reformulación de los principios de la democracia representativa hacia la transformación de una democracia mixta que incentiva la participación ciudadana mediante la democracia participativa y directa, donde el pueblo, la ciudadanía son reconocidos como fundamentales en la construcción de la sociedad en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

El actual ordenamiento Constitucional precisa a la participación ciudadana como un principio que da luz a la Democracia Participativa para alcanzar el buen vivir a partir de la legitimación democrática. Si bien desde la doctrina en sentido general se tiene la definición austera de Robert Alexy que los principios son mandatos de optimización que ordenan a que algo se realice en su máxima expresión<sup>15</sup>. La Constitución del 2008 propicia a la participación ciudadana como principio para la actuación de los organismos del sector público y no solo establece principios sino reglas y mecanismos para hacer efectivos los derechos.

La participación ciudadana se expone para efectos del presente análisis como un principio paradigmático mediante el cual se manda en la administración pública y los gobiernos autónomos descentralizados para alcanzar la máxima expresión del derecho a la ciudad con la planificación, gestión pública y fiscalización de los actos del poder público, entre otros, en el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

Al revisar el artículo 1 de la Constitución de Montecristi, en términos democráticos, y el Título IV, capítulo I, artículos del 95 al 117, encontramos una aproximación a la corriente dualista, según el pensamiento de Ackerman, consentido en el hecho de la prevalencia de la voluntad popular como origen de las decisiones políticas, pero lo complementa con el hecho

---

14 Galo Blacio. Derecho Constitucional Ecuatoriano. 2018, p. 166.

15 Robert Alexy. Teoría de los derechos fundamentales. 1993, p. 607.

de que esta participación debe observar el cumplimiento de los derechos constitucionales; apoyando a una participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones para legitimar la normativa y la política pública que se apliquen en el territorio<sup>16</sup>. En este sentido podemos afirmar que la Participación Ciudadana desde el plano normativo ecuatoriano, tiene por objetivo alcanzar un modelo democrático mixto mediante el cual se propicie la intervención de la ciudadanía en asuntos de interés público para una mejor toma de decisiones, así como el ejercicio de los derechos fundamentales a través de los principios democráticos.

De lo mencionado se colige que, en efecto, la Participación Ciudadana con la entrada en vigor de la Constitución actual fue correctamente reconocida como un conjunto de Derechos Fundamentales, estos deben ser ejercidos en igualdad de condiciones y oportunidades según el principio de igualdad establecido en el artículo 11 numeral 2 de la referida norma suprema.

Una diferenciación importante para resaltar en el ejercicio de los derechos de participación se refleja cuando las personas quienes son aquellas titulares de derechos, quienes deben activar mediante la realización de una actividad no natural; puesto que, la democracia requiere un conjunto de medios necesarios para su existencia<sup>17</sup>. Conforme se encuentra establecido en la Constitución ecuatoriana se encuentra constituida por una serie de derechos que son la base de la democracia en su totalidad.

En el Estado constitucional de derechos y justicia, la participación ciudadana es a la democracia lo que la democracia es a la participación ciudadana. puesto que no es posible la convivencia en un estado democrático sin la participación ciudadana o la delegación de funciones. el análisis que se presenta de la participación ciudadana como garantía a los derechos fundamentales se encuentra a partir de la interrelación que tienen estos.

En este sentido cabe manifestar que la participación ciudadana no es solamente una garantía de efectividad en torno al modelo democrático. La participación ciudadana conforme a los mecanismos establecidos en la Constitución se convierte en una forma de poder o contrapoder social mediante la forma de democracia directa<sup>18</sup>, y es precisamente mediante

---

16 Gabriela Terán. Debate Constitucional con Jurisprudencia. 2019, p. 123.

17 Arturo Peraza. Democracia participativa y derechos humanos. 2005, p. 2 <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/745/1/RAA-13-Peraza-Democracia%20participativa%20y%20derechos%20humanos.pdf>

18 Luigi Ferrajoli. Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal. 1995.

este poder que se puede lograr la garantía del ejercicio de los derechos fundamentales mediante la exigibilidad de la participación ciudadana frente a la administración pública en el contexto del derecho a la ciudad, esto por su cercanía e interrelación que tienen estos derechos.

## Conceptualización del Derecho a la Ciudad

Para entender el avance e implementación del derecho a la ciudad en el plano normativo en la región se deben resaltar cuatro enfoques: las luchas populares contra la marginalización y los desalojos; las iniciativas populares de empoderamiento; la implementación del derecho a la ciudad a través del marco legal; la planificación y políticas públicas. Estas estrategias están estrechamente articuladas entre ellas y tienen una lógica de continuidad en el tiempo desde la resistencia contra las violaciones del derecho a la ciudad a las acciones hacia su implementación. De esta manera, gracias a estas iniciativas populares de luchas sociales sostenidas durante décadas, se ha logrado en varios países la incorporación del derecho a la ciudad en los marcos constitucionales y normativos como en Brasil, Ecuador, Bolivia y en la ciudad México.<sup>19</sup>

Según la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad este se define como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social.”<sup>20</sup> En este sentido, podemos considerar al derecho a la ciudad como una expresión fundamental de los intereses colectivos, sociales y económicos, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, respetando las diferentes expresiones culturales y alcanzando un equilibrio entre lo urbano y lo rural.

Se avizora además que este derecho está dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas contra lo injustificado, la discriminación social y exclusión territorial. Incluso está llamado a articular los esfuerzos de actores públicos, sociales y privados interesados en alcanzar la vigencia y ejercicio de los derechos a través de la promoción y reconocimiento legal.

---

19 Ana Sugranyes. Derecho a la Ciudad Praxis de la Utopía. 2010, p.293- 294

20 El Derecho a la Ciudad y la Carta Mundial por el derecho a la Ciudad. 2005. [www.hic-al.org](http://www.hic-al.org)

En el artículo 31 de la Constitución de la República se establece que las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas y equilibrio entre lo urbano y lo rural, y que el ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

El contenido del derecho incluye, al menos, 1) la distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población; 2) la gestión democrática de la ciudad, 3) la diversidad social, económica y cultural, y 4) la armonía con la naturaleza. Lo que permite sintetizar, en torno a la gestión democrática, que el derecho a la ciudad es una herramienta jurídica para exigir a la institucionalidad, la planificación y ejecución de políticas urbanísticas a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa o participativa<sup>21</sup>.

Este derecho no puede concebirse como un simple derecho de vista o retorno hacia las ciudades tradicionales. Solo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada. Esta reformulación propone mayor equidad, donde la mayoría de los habitantes logren ser felices y solidarios, generando y redistribuyendo los beneficios de la ciudad para todas y todos; en tal virtud, los movimientos sociales, como menciona Harvey<sup>22</sup> estos juegan en eso un importante papel a través de sus luchas cotidianas por una sociedad más igualitaria y, específicamente, por una ciudad más justa.

Además del debate académico sobre el sentido político del derecho a la ciudad y de los aportes legales para llegar a que sea exigible este derecho colectivo emergente, también es importante articular las luchas, describiéndolas en función de cada contexto local, con una mirada global para generar nexos, crear redes, y definir alianzas. Como se ha afirmado, el derecho a la ciudad no es un derecho más: es el derecho a hacer cumplir los derechos ya formalmente suscritos por los Estados en tratados internacionales e instrumentalizados en el marco legal y normativo de los países, por eso el derecho a la ciudad se basa en una dinámica de procesos

---

21 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2167-21-EP/22 de 19 de enero de 2022, CASO No. 2167-21-EP.

22 David Harvey. El Derecho a la Ciudad como alternativa al neoliberalismo. 2009. <http://www.hic-net.org/articles.php?picl=3107>

y de conquistas en las cuales los movimientos sociales son el motor garante de su cumplimiento.<sup>23</sup>

## **Aproximación de los Derechos de Participación al Derecho a la Ciudad**

En virtud de que el reconocimiento de este derecho se ha convertido en la reivindicación de la ciudad y los derechos de participación, se genera la siguiente pregunta: ¿Cuál es la aproximación jurídica del de la Participación Ciudadana y el Derecho a la Ciudad? Mediante la cual se establece la columna vertebral del presente estudio.

Se destaca el Derecho a la Ciudad como una obra pionera, la cual alcanzó reconocimiento constitucional en el Ecuador y el cual trasciende de la ciudad como objeto y superficie inerte y se transforma en el espacio donde se desarrolla lo social y reivindicación de derechos. Desde el ámbito social es imperante perseguir objetivos concretos que lleguen a concreciones prácticas, para dar validez y centrar la cuestión del derecho a la ciudad en la sociedad contemporánea.

De lo dicho se colige que “la participación de los ciudadanos tiene un fin específico que es la igualdad, autonomía, liberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad”<sup>24</sup>, bajo estas premisas, es perfectamente deducible la relación profunda y directa con el ejercicio pleno del derecho a la ciudad, pensando al espacio público no desde su inercia material sino como espacios de ejercicio y reivindicación de derechos.

Lo establecido en el artículo 31 de la Constitución de la República del Ecuador sobre el derecho a la ciudad, evidencia el sentido teleológico de la norma, comprendiendo que el ejercicio de este derecho, se realiza con goce y disfrute colmado de los espacios públicos de la ciudad, poniendo el patrimonio del Estado, espacio público, a que sea usado por las personas para la realización diversas actividades y desarrollo de derechos que se

---

23 Ana Sugranyes. Derecho a la Ciudad Praxis de la Utopía. 2010, p. 295.

24 Galo Blacio. Derecho Constitucional Ecuatoriano. 2018, p. 166.

basa en la gestión democrática de la Ciudad<sup>25</sup>. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual (...)26 y de estas premisas se desprende la interdependencia del Derecho a la Ciudad con la democracia participativa. Cuando se refiere la participación ciudadana, se considera que esta acción abarca entre otros derechos, el participar en la dirección de asuntos públicos, votar y ser elegidos en elecciones periódicas, justas y auténticas y tener acceso a la función pública<sup>27</sup>, pero no solo en la actividad meramente formal, sino en lo relacionado con actividades participativas de la democracia e incluso en todas aquellas que impliquen la reivindicación de derechos; pues el derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental.

Considerando que la naturaleza de los Derechos de Participación determinados en líneas anteriores además de establecerse como derechos fundamentales para hacer efectivo su goce deben ser promovidos a partir del ente estatal y administrativo en cada ciudad, a través de los mecanismos de participación ciudadana, la responsabilidad recae de manera compartida en los ciudadanos y las autoridades si pensamos que el ejercicio de los Derechos de Participación en su relación con el Derecho a la Ciudad debe orientarse no solo a lograr la eficiente gestión democrática sino a entender al espacio público como el lugar idóneo para el ejercicio pleno de los derechos.

Así también, uno de los puntos importantes en el ejercicio de los Derechos de Participación y su relación con el goce del derecho a la Ciudad debe ser el control a las actuaciones de las autoridades de elección popular, a través de la Democracia Directa o Participativa y sus mecanismos. Dicha importancia se fortalece al existir la imperiosa necesidad de impulsar propuestas que permitan el efectivo goce del Derecho a la Ciudad desde la participación activa en toma de decisiones, tomando como referencia las veedurías ciudadanas, la silla vacía y la fiscalización de los actos de la administración de los gobiernos autónomos descentralizados.

---

25 "Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.". Véase en: Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, Art. 31.

26 Hábitat ONU. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. 2005. <http://mec-edupaz.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/view/36443/33018>

27 Organización Civilis Derechos Humanos. Derecho a la participación. 2017. <http://www.civilisac.org/nociones/derecho-a-la-participacion>

## Conclusiones

De las distintas acepciones presentadas en torno al derecho a la ciudad y la democracia participativa se colige que en función de cada contexto social el Derecho a la Ciudad permite hacer cumplir los derechos constitucionales e instrumentalizados en Convenios y Tratados Internacionales y conjuntamente a la Democracia Participativa crean una dinámica de procesos que permiten su cumplimiento. Con base en lo descrito en líneas anteriores es menester resaltar la perspectiva garantista y la aproximación intrínseca entre estos dos derechos y sin duda se debe reconocer que es necesario incentivar el empoderamiento ciudadano frente a la actuación administrativa.

En Ecuador existe un bajo índice de interés en la ciudadanía sobre los mecanismos de participación. La mediatización de reclamos ciudadanos y la politización de los mecanismos de la democracia directa participativa, han ocasionado que se pierda el verdadero valor de la participación ciudadana y su influencia para garantizar el goce del Derecho a la Ciudad.

Finalmente, se debe entender a la Democracia Participativa en su aproximación con el Derecho a la Ciudad como una garantía que en su relación intrínseca y a su vez es un principio mediante el cual se busca la consolidación y reivindicación del ejercicio de los Derechos Fundamentales en el espacio público, así como la participación activa en la gestión democrática de la ciudad.

## Referencias Bibliográficas

- Alexy, Robert. Teoría de los derechos fundamentales, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Balarezo Mero, Orley David. Andino Herrera, Alexandra Judith. Paronyan, Hayk and Cacpata Calle, Wilson Alfredo. Revocatoria de Mandato como mecanismo de control a las Autoridades de Elección Popular en Ecuador. Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, 2019, <https://doi.org/10.46377/dilemas.v31i1.1262>
- Bidart, Germán. Compendio de Derecho Constitucional. Ediar Sociedad Anónima Editores, Buenos Aires, Argentina, 2005.

- Blacio, Galo. Derecho Constitucional Ecuatoriano. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, 2018.
- Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1185-20-JP/21 de 15 de diciembre de 2021 CASO No. 1185-20-JP.
- Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2167-21-EP/22 de 19 de enero de 2022, CASO No. 2167-21-EP.
- Corral, Fabián. El juego de la democracia. Editorial Grupo Santillana, Quito, Ecuador, 2005.
- Ferrajoli, Luigi. Democracia y Garantismo. Editorial Trotta, 2010.
- Ferrajoli, Luigi. Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal. Buenos Aires: Editorial Trotta, 1995.
- Harvey, David. El Derecho a la Ciudad como alternativa al neoliberalismo. Foro Social Mundial, 2009. URL: <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3107>
- Morales, Marco. La Nueva Organización Territorial y el Nuevo Modelo de Descentralización en el Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, 2012, p. 12.
- Ninou, Carmen. América Latina: Desarrollo, Democracia y Globalización. Trama Editorial CECAL, Madrid, España, 2000.
- ONU, Hábitat. Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. PATRIMONIO: ECONOMÍA CULTURAL Y EDUCACIÓN PARA LA PAZ, 2005, 1(3), 91-106. URL <http://mecedupaz.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/view/36443/33018>
- Ossorio, Manuel. Diccionario De Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 1st ed. Buenos Aires: Heliasta, 1974.
- Peraza, Arturo. Democracia participativa y derechos humanos. Revista Aportes Andinos, 2005, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/745/1/RAA-13-Peraza-Democracia%20participativa%20y%20derechos%20humanos.pdf>
- Sánchez, Silvana. Participación ciudadana en el procedimiento legislativo, como concreción del principio de interculturalidad; y control previo de constitucionalidad de proyectos de ley, como garantía de la participación. Libro: Nuevas Instituciones del Derecho Constitucional Ecuatoriano Tomo II, "Fundación Regional de Asesoría de Derechos Humanos", Quito, Ecuador. 2010. Sitio de Internet: Civilis Derechos Humanos <http://www.civilisac.org/nociones/derecho-a-la-participacion>
- Sugranyes, Ana. Derecho a la Ciudad Praxis de la Utopía. Libro: Capitalismo, Vida Cotidiana y el Derecho a la Ciudad. Colección Estudios Urbanos UC, Santiago de Chile, Chile. 2010.
- Terán, Gabriela. Debate Constitucional con Jurisprudencia. Editora Jurídica Cevallos, Quito, Ecuador, 2019

## CAPÍTULO III

### MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO

Ana Karen Gómez Orozco<sup>1</sup>  
Investigadora independiente  
anakarengomezorozco@gmail.com

---

<sup>1</sup> Abogada por la UNIANDES. Especialista y Magister en Derecho Constitucional de la UASB sede Ecuador. Consultora en United Nations Population Fund (UNFPA). Especialista en Derecho Constitucional, por la Universidad Andina Simón Bolívar, Experiencia en Patrocinio Penal y Patrocinio Social y Víctimas de Violencia Intrafamiliar en la Defensoría Pública, Ex Delegada por la Defensoría Pública a la Mesa Provincial de Género de Chimborazo. Consultora. Trabaja en proyectos para prevenir y erradicar todo tipo de violencia en razón de género desde organizaciones de la sociedad civil. anakarengomezorozco@gmail.com

## Resumen:

El objetivo del presente capítulo fue analizar la incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en la construcción de una agenda inclusiva y diversa. El presente trabajo recoge diferentes conceptos realizados en los últimos años sobre el derecho a la ciudad, así como las características que lo componen de acuerdo a diferentes posturas. Posteriormente, se muestran las definiciones de participación ciudadana, exponiendo cómo ha estado presente a través de los años hasta su incorporación en la Constitución del 2008. De la misma manera aborda el concepto de gobierno abierto como nuevo paradigma y cómo la participación ciudadana puede articularse con el mismo para la implementación de políticas, planes y programas y proyectos públicos. Se abordan las formas de participación ciudadana definidas normativamente y la manera en la que la ciudadanía puede intervenir en los diferentes niveles de gobierno.

## Introducción

El concepto del Derecho a la Ciudad<sup>2</sup> nace como una crítica al urbanismo practicado en los años sesenta y como un llamado a tomar conciencia sobre las implicaciones de la vida urbana, cuyas prácticas en su mayoría se basaban en condiciones de dominación, explotación y consumismo. Con los años, la literatura ha abordado las condiciones jurídicas necesarias para disfrutar este derecho, el cual está interrelacionado con otros derechos que deben satisfacerse a través de políticas públicas que se encuentren destinadas a resolver problemas sociales como la desigualdad, creando condiciones en donde el ciudadano pueda ser libre y desarrollar su propia personalidad en igualdad de oportunidades, con una real satisfacción básica de las necesidades humanas, enmarcada en la diversidad, igualdad y justicia social.

El programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos, ONU-Hábitat, explica que el Derecho a la Ciudad es el derecho que tienen todas las personas para: “habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar

---

2 Henri Lefebvre. El derecho a la ciudad. 1968. <https://theanarchistlibrary.org/library/henri-lefebvre-right-to-the-city#toc13>

y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna”. De esta manera se definen como componentes del Derecho a la Ciudad la no discriminación; igualdad de género; inclusión; participación; accesibilidad y asequibilidad; espacios y servicios públicos de calidad; economías diversas e inclusivas y vínculos urbano-rurales.

Nuestra Constitución reconoce que:

“las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”<sup>3</sup>.

Sobre el componente participativo, es necesario establecer que la democracia de sus habitantes en la gobernanza, garantiza el real derecho a la ciudad pues una mayor contribución política de los ciudadanos en la definición, ejecución, seguimiento y formulación de presupuestos de políticas urbanas y la ordenación del territorio refuerza la transparencia, la eficacia y la inclusión de la diversidad de los habitantes y de sus organizaciones.

Una ideal convivencia de democracia representativa y democracia directa, se logra con un gran nivel de participación ciudadana, lo que constituye el denominado Gobierno Abierto<sup>4</sup>, cuyo objetivo es fortalecer la democracia y sobre todo la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, la misma que en Ecuador se encuentra en la actualidad desgastada. El objetivo es que las instituciones públicas actúen de manera ética y responsable, que tomen decisiones informadas y sujetas a control social, que involucren a la ciudadanía en la generación de cambios sociales de manera corresponsable y colaborativa para mejorar la calidad de vida, y, aprovechen el uso de las tecnologías de la información y comunicación para promover la innovación y el emprendimiento.

---

3 Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 31.

4 En palabras de Don Tapscott, 2010: “un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red”. Municipalidad Santo Domingo: <http://gobiernoabierto.santodomingo.gob.ec/homepage/que-es-el-gobierno-abierto/#:~:text=%E2%80%9CUn%20gobierno%20abierto%2C%20es%20un,comp%20como%20un%20departamento%20o>

En este sentido, y como organismo multilateral y multisectorial nace la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés)<sup>5</sup>, la cual incluye representantes de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil. A partir del año 2018, Ecuador forma parte de la OGP y como primer paso se creó el Plan de Acción para el período 2019-2021, el mismo que fue diseñado con la participación de sociedad civil, academia y gobierno. Sus ejes de acción giran en torno a la transparencia y acceso a la información pública, integridad y rendición de cuentas, participación ciudadana; colaboración e innovación pública y ciudadana.

Es importante tener en cuenta además que, como sociedad, los roles de género han estado presentes en todas las aristas de nuestras vidas, así las ciudades y el espacio público de ellas ha sido diseñada con base en un modelo “neutral” de ciudadano, recordando que estos en un inicio fueron hombres, blancos, heterosexuales, considerados además como únicos proveedores. Por esta razón las ciudades no contemplan necesidades de otros grupos y minorías en el espacio público. Entendemos el espacio público como el territorio y a la ciudad donde las personas tienen el derecho de circular de manera libre y segura tal y como se establece en la Recomendación Nro. 19 de la Convención contra la eliminación de todas las Formas de Discriminación CEDAW y también lo plantea la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Pará.

El presente documento recoge en resumen los mecanismos de participación ciudadana que han sido plasmados en nuestra normativa interna, así como los que han sido desarrollados en el Plan de Acción de Gobierno o Abierto 2019-2021, con la finalidad de que la ciudadanía los pueda identificar y de esta manera conseguir su pleno desarrollo, así como también llevar a la reflexión de que la construcción de ciudades más equitativas es posible si son tomados en cuenta todos los grupos históricamente excluidos en la formulación de políticas públicas. El presente trabajo de investigación utilizó una metodología bibliográfica, en donde se han recogido conceptos teóricos e históricos sobre la participación ciudadana y su relación directa con el Derecho a la Ciudad.

---

5 CEPAL. Fundada en septiembre de 2011 es una iniciativa multilateral que busca que los gobiernos nacionales y subnacionales adopten compromisos concretos de para promover el gobierno abierto, y de esta manera dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza.

## La participación ciudadana y el efectivo Derecho a la Ciudad

En la actualidad, nuestras ciudades y sus instituciones enfrentan varios retos. Las instituciones de la Organización de Naciones Unidas han determinado que el crecimiento demográfico es mayor en países en vías de desarrollo, y su ritmo parece no detenerse. Por eso han desarrollado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones garantizando el equilibrio entre el crecimiento económico, el cuidado del medio ambiente y el bienestar social.

Estos objetivos se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que nos enfrentamos día a día, como la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad, la paz y la justicia. El Derecho a la Ciudad se enmarca justamente en construir comunidades con economías diversas que salvaguarden y aseguren el acceso a medios de vida seguros y trabajo decente para todos los habitantes, ciudades sostenibles con vínculos urbano-rurales inclusivos; que beneficien a las personas en situación de pobreza, tanto en zonas rurales como urbanas, y asegure la soberanía alimentaria. José Luis Coraggio<sup>6</sup>, manifiesta que:

La participación no es un obstáculo, sino un recurso indispensable en la época de transición e incertidumbre por la que atravesamos, para que la economía no se defina a espaldas de la gente, sino que la incorpore como actor político, social y económico fundamental. Por lo demás, la solidaridad, la cooperación y la participación no son una restricción al interés particular, son potentes instrumentos para lograrlo.

Las más complejas decisiones a tomar para garantizar el desarrollo de las ciudades están íntimamente vinculadas a la vida cotidiana de sus habitantes; los problemas diarios que se tiene alrededor de la movilidad, los riesgos naturales, el manejo de desechos sólidos, entre otros, son los principales aspectos que le preocupa al ciudadano para su convivencia pacífica; problemas que existen en la mayoría de ciudades y que demandan soluciones técnicas adecuadas, frecuentemente conflictivas al estar íntimamente relacionadas con aspectos de poder y distribución de la riqueza. Desde el punto de vista de los derechos de las mujeres y

---

<sup>6</sup> Luis Coraggio. Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?. 2004.

diversidades sexuales, la vida cotidiana tiene aristas más amplias, políticas de prevención y erradicación de violencia, espacios libres de acoso, acceso a los servicios de seguridad, higiene, transporte público.

Las mujeres tienen menos probabilidades de salir cuando ya ha oscurecido, caminar solas, usar el transporte público<sup>7</sup> de elegir determinadas rutas con el fin de evitar el riesgo de violencia, no porque no necesiten moverse necesariamente. En el Ecuador 7 de cada 10 mujeres ha experimentado algún tipo de violencia<sup>8</sup>, el acoso callejero es la más común. Aunque es principalmente un fenómeno promovido por las normas sociales, la violencia de género en el espacio público queda facilitada por una serie de factores físicos en el entorno construido. El acoso va desde la falsa concepción de un piropo no solicitado hasta mostrar genitales o masturbarse; estos escenarios suceden a la luz del día en parques y calles; y, se incrementan en las zonas en donde no existe una buena iluminación.

Diversos estudios dan cuenta de que, en todos los países de nuestra región, es en el espacio público donde se produce el acoso sexual y otras formas de violencia contra las mujeres y las niñas y que estos comportamientos aparecen legitimados socialmente en tanto se han naturalizado.

El discurso de los derechos que suelen utilizar varios políticos para acceder a sus cargos de representación, no suele mencionar cuáles son los verdaderos obstáculos que se presentan para alcanzarlos; muy pocas veces toma en cuenta estos fenómenos a los que se enfrenta la población que no responde a la descripción antigua de ciudadano, dejando la problemática invisibilizada; por esto se necesita una ciudadanía activa, que lleve las soluciones a sus problemas desde su perspectiva y participe en la generación de políticas públicas en beneficio general y con una visión incluyente.

Este componente participativo en nuestro país ha tenido diversas manifestaciones, e inclusive se ha logrado institucionalizar vía constitucional y legal. Torres Dávila<sup>9</sup> en su artículo “Ascenso y desgaste de la participación

---

7 John Lynch y Marc Atkins. The influence of personal security fears on women's travel patterns. *Transportation* 15, 257–277. 1988. <https://doi.org/10.1007/BF00837584>

8 Marinelli Nicoletta y Guerra Geraldina. Cartografía para la memoria de víctimas de femicidios. Fundación ALDEA/PNUD. 2021.

9 Víctor Hugo Torres Dávila. Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. 2019. DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2019.4215

ciudadana en Ecuador”<sup>10</sup> analiza tres momentos del proceso de institucionalización de la participación ciudadana en Ecuador, iniciando en los años noventa con una frágil institucionalización en la esfera pública no estatal y en los gobiernos locales en donde la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil incidieron en la mayor parte de políticas participativas; continúa la historia con el período de institucionalización que se expandió con una enorme normativa procedimental que derivó en cooptación gubernamental, finalmente determina que con la corrupción pública que se llevó a cabo aun con la supuesta vigilancia de veedurías ciudadanas en varios procesos contractuales, se enraizó y profundizó una crisis institucional de la participación. Concluye con la siguiente reflexión:

La institucionalización de la participación y el fenómeno social de participación son procesos distintos, pero al mismo tiempo interrelacionados, por lo que cabe propender a su convergencia en función del interés común. Los vínculos entre democracia representativa y democracia directa tienen como elementos en común a la gente, la ciudadanía y las organizaciones sociales interviniendo en las decisiones gubernamentales y en los asuntos públicos que afectan sus vidas.<sup>11</sup>

Como se ha expresado en líneas anteriores, la participación ciudadana en Ecuador ha sufrido varias transformaciones. Con la Constitución del 2008, por ejemplo, se establece el nacimiento de la Función de Transparencia y Control Social como una cuarta función estatal, más allá del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Como uno de los organismos que conforman esta Función de Transparencia y Control Social, se crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>12</sup>, organismo que a la actualidad se encuentra carente de legitimidad por varios impasses nacidos en los escándalos de corrupción que han envuelto al país en los últimos años.

Sin embargo, la participación ciudadana tradicionalmente ha estado involucrada en los gobiernos locales, aunque más como un método

---

10 Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública. 2019, pp. 111-137

11 Víctor Hugo Torres Dávila. Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. 2009, p. 131. DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2019.4215

12 Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre 2008. Artículo 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones (...)

publicitario que como un real ejercicio de derechos, sobre todo de las mujeres, quienes hemos sido omitidas en la planificación de nuestras ciudades, como respuesta a un modelo androcéntrico que ha subordinado a las mujeres y nuestras necesidades como parte de la población.

### **Sistemas de participación ciudadana establecidos en la normativa interna**

La participación ciudadana a nivel local se desarrolla a través de la conformación de Sistemas de Participación Ciudadana, los mismos que en teoría son un conjunto de normas, espacios, mecanismos y otros que nacen para que la ciudadanía pueda discutir sobre las prioridades del desarrollo; así como, participar en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; elaborar presupuestos participativos; participar en el ciclo de las políticas públicas; tratar temas específicos a través de grupos ciudadanos de interés; fortalecer la democracia local con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; promover la participación e involucramiento de la ciudadanía, entre otras. En este sentido se presenta la importancia del espacio como medio de reproducción social de las manifestaciones culturales: “El espacio urbano determina como organizamos nuestra vida y nuestra comunidad, en definitiva, nuestra sociedad. Desde ese punto de vista refleja y reproduce los estereotipos de género con los que hemos crecido y convivimos”<sup>13</sup>.

La representación ciudadana, en busca del desarrollo de un espacio urbano para todos y todas, de manera obligatoria debe ser plural e incluir a los diferentes pueblos, nacionalidades, grupos de atención prioritaria, con equidad de género y un enfoque intergeneracional que prioritariamente deben ser designados por las Asambleas Ciudadanas Locales.

El Sistema de Participación Ciudadana, es regulado por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, vía ordenanza o resolución, en la cual se define su estructura y denominación propias. La autoridad de cada nivel de gobierno es la responsable de convocar al Sistema, por lo menos dos veces en el año. El Sistema de Participación Ciudadana es quien designa a los representantes de la ciudadanía, al consejo de planificación

---

13 Terraza Horacio y otras. Manual para la planificación y el diseño urbano con perspectiva de género. 2020.

del Gobierno Autónomo Descentralizado. Este sistema se conforma por una serie de mecanismos, como son: las Audiencias Públicas, Cabildos Populares, Silla Vacía, Presupuestos Participativos, Consejos Ciudadanos Sectoriales y Consejos Consultivos; los cuáles serán descritos brevemente a continuación para un mayor entendimiento.

#### a) Audiencias públicas

Estas audiencias como su nombre lo indica tienen la obligación de ser públicas, las mismas pueden nacer por iniciativa de la autoridad o a pedido de la ciudadanía. La iniciativa ciudadana de audiencia pública puede nacer con la finalidad de requerir información sobre los actos y decisiones de la gestión pública; presentar propuestas o quejas sobre asuntos públicos; y, para debatir problemas que afecten a los intereses colectivos.

Las audiencias públicas serán convocadas obligatoriamente, en todos los niveles de gobierno y los resultados alcanzados en las audiencias públicas deberán ser oportunamente difundidos para que la ciudadanía pueda hacer el correspondiente seguimiento a lo solicitado.

El manual<sup>14</sup> creado por el Banco Mundial, establece que existen áreas clave interconectadas que deben ser tomadas en cuenta para la planificación de políticas públicas en cada territorio. Estas son: acceso, movilidad, seguridad y ausencia de violencia, salud e higiene, resiliencia climática y seguridad de la tenencia (propiedad). Por su parte la Corte Constitucional del Ecuador ha establecido que el derecho a la ciudad incluye, al menos: 1) la distribución espacial justa de recursos para asegurar buenas condiciones de vida de toda la población; 2) la gestión democrática de la ciudad, 3) la diversidad social, económica y cultural, y 4) la armonía con la naturaleza<sup>15</sup>.

En la actualidad existen algunos GAD que han implementado dentro de sus páginas web, como parte de un proceso de gobierno abierto, formatos para la solicitud de audiencias públicas con la especificación del o la solicitante y los temas que requiere discutir. A pesar de esto

---

14 Ibidem.

15 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia Nro. 2167-21-EP/22. El Río Monjas. 2022.

el poco conocimiento ciudadano muchas veces hace que desconozca de estos medios y mantenga una actitud en muchas ocasiones pasiva frente a la toma de decisiones, lo que hace que la gestión democrática de la ciudad se vea limitada a la toma de decisiones de los representantes sin una visión ciudadana; por ejemplo, en la autorización para la construcción de viviendas que muchas veces provoca la creación de asentamientos irregulares.

#### b) Cabildos Populares

El cabildo popular es una instancia de participación cantonal que se da mediante la convocatoria abierta a toda la ciudadanía, en donde es la máxima autoridad, Alcalde o Alcaldesa, con la finalidad de discutir asuntos específicos vinculados a la gestión municipal. Las resoluciones o acuerdos alcanzados en estos cabildos populares son únicamente de carácter consultivo, no se toman decisiones.

A pesar de que, la ciudadanía no pueda tomar decisiones en estos cabildos, obligatoriamente debe ser escuchada. Por ejemplo, en relación con el acoso hacia mujeres dentro del transporte público, los cabildos populares pueden escuchar a diferentes visiones. La existencia legal de los cabildos populares no garantiza su existencia real, por lo que es necesario que su cumplimiento sea exigido.

#### c) Silla vacía

La Silla Vacía es uno de los mecanismos de participación más conocidos, sin embargo, también uno de los más polémicos. Sobre las potestades que se otorga a quien hace uso de la silla vacía hay diferentes percepciones y eso se debe a que la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 101, establece a esta figura como un mecanismo de participación de la ciudadanía en las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, con el propósito de que el ciudadano sea partícipe de los debates y en la toma de decisiones con derecho a voz.

Siguiendo la línea constitucional, tanto la Ley Orgánica de Participación Ciudadana - LOPC, como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, desarrollan el

mecanismo de participación de manera legal. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reafirma el derecho del ciudadano a intervenir con **voz y voto en las sesiones**, y faculta a los Gobiernos locales a regular el acceso a este mecanismo de participación ciudadana, de la siguiente manera:

Artículo 311.- Las personas que participen con voto serán responsables administrativa, civil y penalmente. El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado.

El derecho a la silla vacía es como se explica, una innovación positiva de la Constitución del 2008 que busca abrir un espacio de participación ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. A pesar de las ventajas que representa este mecanismo, su manera de manejarlo por el legislativo ocasiona problemas al día de hoy, pues en la Norma Suprema se reconoce el derecho a voz a la persona que ocupe la Silla Vacía, sin embargo, la normativa infra constitucional le otorga el derecho a voz y voto, lo que provoca cuestionamientos motivados por parte de varios actores de la sociedad civil.

Por esta razón varios organismos han manifestado la necesidad de que se aclare la constitucionalidad del derecho a voto de quien ocupe la Silla Vacía. Por ejemplo, Corporación Participación Ciudadana<sup>16</sup> señala las siguientes razones por las que considera que se debe mantener la restricción del derecho al voto:

- ✓ El ciudadano o ciudadana que accede a la Silla Vacía no ostenta una representación ciudadana asignada expresamente en las urnas, por la voluntad popular, contrario a la situación de los Concejales quienes llegan a sus dignidades por mandato popular.
- ✓ Al otorgar derecho al voto al ciudadano que ocupa la Silla Vacía, esta figura puede tornarse decisiva en la

16 Organización no gubernamental ecuatoriana sin fines de lucro, legalmente constituida en julio del 2002 para brindar un aporte desde la sociedad civil al fortalecimiento de la democracia en el Ecuador; conformada por ciudadanos y ciudadanas que promueven la profundización de la democracia y la transparencia de las actividades públicas y procesos políticos.

correlación de fuerzas y establecimiento de mayorías en los organismos seccionales, otorgándole una peligrosa connotación política a una figura que es en esencia ciudadana. Las decisiones en los organismos de gobierno las ejercen los funcionarios públicos y los dignatarios que fueron electos por el pueblo para cumplir ese rol específico.

- ✓ Quienes acceden a la Silla Vacía, no rinden cuentas a la comunidad, probablemente lo hacen al sector al que representan, pero no a la ciudadanía en general, lo cual los lleva a estar exentos de responsabilidad al menos política, en el sentido jurídico del término.
- ✓ Quienes acceden a la Silla Vacía no están sujetos a la revocatoria del mandato, por tanto, la ciudadanía no tiene mecanismo alguno para sancionar políticamente sus actuaciones<sup>17</sup>.

Es claro que por los conflictos que termina significando el voto que se le otorga a quien ocupa la Silla Vacía, este espacio debería ser estructurado de una manera que permita a todos los sectores, sin exclusión, expresar sus posiciones y participar en los debates públicos sin voto. La Silla Vacía puede ser ocupada por una o un representante, de manera preferente elegidos en las asambleas ciudadanas locales, audiencias públicas o cabildos populares. Cuando existe más de una persona acreditada para ocupar la Silla Vacía y estas personas representan posturas diferentes para la toma de decisiones, se debe establecer un mecanismo idóneo para consensuar su voto; y, si no se logra llegar a consenso alguno, en el tiempo determinado en la sesión, se restringirá el derecho a voto, manteniéndose sin embargo el ejercicio del derecho a voz; lo cual termina significando un real ejercicio de derechos.

La participación se garantiza al permitir el derecho a voz de las personas acreditadas, pero al no tener las responsabilidades sobre el voto que ejercen se pueden llegar a producir irregularidades, deslegitimando el sentido de la participación ciudadana. Por ejemplo,

---

17 Raúl Borja. La Participación Ciudadana en el Ecuador. 2016.

en un Gobierno Autónomo Descentralizado se utilizó el mecanismo de la Silla Vacía para destituir a una Concejala, lo cual es inadmisibles, pues quien ejerce un cargo de representación popular no puede ser removido de su cargo por quien participa en una sola sesión, más cuando su presencia en la sesión debe ser exclusiva sobre su petición para participar y no para aunar a un irregular procedimiento, que en el caso particular puede constituir inclusive violencia política por razones de género<sup>18</sup>. Este tipo de acciones puede llevar a presumir actos fuera de la ley, lo que desdibuja el sentido de la creación de los mecanismos de participación ciudadana, pues estos no pueden ser utilizados para proceder en actos en los que la competencia es única del Concejo Municipal. La participación ciudadana debe garantizar la regularidad de las acciones de las autoridades públicas, no prestarse para corromper todo lo actuado.

Por estas razones los GAD deberán mantener un registro de las personas que solicitaren hacer uso del derecho a participar en la Silla Vacía, en cual se deberá clasificar las solicitudes aceptadas y negadas con su respectiva explicación. Adicional a esto el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ha redactado una Ordenanza Modelo para que pueda ser adoptada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de esta manera unificar criterios en cuanto a su implementación.

Solo de esta manera se logrará una verdadera deliberación que no dependa de estrategias políticas previas, sino que articule a los diversos actores de un sistema de gobierno. La Silla Vacía debe ser un espacio que permita la exposición de distintos puntos de vista y la inclusión de la ciudadanía en los debates en torno a temas de interés, en un contexto de igualdad democrática, por ejemplo, organizaciones de mujeres pueden solicitar participar en las sesiones de consejo en donde se vayan a tratar proyectos de ordenanzas para la prevención y erradicación de la violencia por razones de género, pero también en ordenanzas sobre higiene, salud, movilidad y otras en donde se vean directamente afectadas, y su participación debe ser considerada de manera obligatoria.

18 Código de la Democracia. Registro Oficial Suplemento 578 de 27-abr.-2009, última modificación: 03-feb.-2020, artículo 280.

#### d) Consejos Ciudadanos Sectoriales

Estos son impulsados por la Función Ejecutiva a través de cada cartera de Estado, quienes convocan a los actores de la sociedad civil organizada que tienen relación con la temática tratada por cada sector y se desempeñan como redes de participación de la sociedad civil, con el propósito de discutir lineamientos y estrategias para el seguimiento de la implementación y evaluación de las políticas públicas.

Son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial, donde intervienen las autoridades de los respectivos ministerios sectoriales, la ciudadanía y organizaciones sociales con el propósito de discutir lineamientos y estrategias de seguimiento de la implementación y evaluación de las políticas públicas.

En el marco de sus procesos de planificación y evaluación, las carteras de Estado convocarán, al menos dos veces por año, a los consejos ciudadanos sectoriales. A partir de la primera convocatoria, estos podrán auto convocarse las veces que crean necesario, por pedido de la mayoría simple de sus integrantes.

Los Consejos ciudadanos sectoriales sirven fundamentalmente para:

- ✓ Que las decisiones tomadas y las políticas adoptadas gocen de legitimidad.
- ✓ Monitorear que las decisiones de las políticas y los planes sectoriales ministeriales se concreten en las partidas presupuestarias respectivas y se implementen en los programas y proyectos gubernamentales sectoriales.
- ✓ Hacer el seguimiento y evaluación participativa de la ejecución de las políticas públicas sectoriales en las instancias estatales correspondientes.
- ✓ Para promover espacios de coordinación interministerial diálogos periódicos de deliberación sobre políticas públicas

intersectoriales para favorecer la participación de organizaciones sociales y ciudadanía especializada en una o varias de las temáticas.

- ✓ Generar debates públicos sobre temas nacionales;
- ✓ Elegir a la delegada o delegado del consejo ciudadano sectorial a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.
- ✓ Que la ciudadanía plantee a los ministerios propuestas de políticas públicas.

El financiamiento para el ejercicio de estas instancias deberá estar incluido en el presupuesto ministerial respectivo. Mediante Decreto Ejecutivo 656 - 2015, el Presidente de la República emitió el Reglamento para el funcionamiento de los Consejos Ciudadanos Sectoriales en donde se determina además que cada consejo sectorial deberá integrarse por el Ministro sectorial o su delegado, el Coordinador de Planificación de la entidad y por un mínimo de 9 y máximo de 36 personas provenientes de la sociedad civil organizada, que tengan interés y afinidad con la temática del Ministerio sectorial correspondiente.

#### e) Veedurías ciudadanas

Son mecanismos de control social, integrados por personas naturales y representantes de organizaciones sociales, de manera individual o colectiva. Su actividad es independiente tanto de las instituciones públicas como de las influencias políticas o partidistas; así como de intereses particulares. Su objetivo es vigilar, fiscalizar y controlar la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público. Su carácter es temporal y con su implementación se busca prevenir actos de corrupción.

Es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social el organismo encargado de las convocatorias y emitir la reglamentación para la implementación de estos mecanismos. Estas veedurías deben estar

presentes en todos los concursos de méritos y oposición para asegurar su transparencia, sin embargo, la crisis de institucionalidad ocasiona también una limitación en el ejercicio de este tipo de veedurías, pues en muchas ocasiones ni siquiera llegan a conformarse.

#### f) Consejos Consultivos

Los Consejos Consultivos son mecanismos de asesoramiento que se constituyen en espacios y organismos de consulta, conformados por ciudadanas o ciudadanos, o por organizaciones civiles. Su función es meramente consultiva. Pueden ser convocados en cualquier momento. Pueden integrarlo grupos de profesionales, técnicos o personas, de preferencia con gran experiencia o conocimiento sobre el tema objeto de consulta.

Todos estos procesos de participación ciudadana deben tomar en cuenta a las minorías y la diversidad étnica, racial, sexual y cultural; además de asegurar su pleno desarrollo y garantizarles la igualdad en el ejercicio y la realización de los derechos humanos, y una vida libre de violencia. Dichos espacios de participación deben contribuir a construir ciudades más seguras y a satisfacer las necesidades de los habitantes de cada una de las localidades.

#### g) Presupuestos participativos

Los presupuestos públicos no son neutros, reflejan relaciones, tensiones, prioridades, territorios y sectores marginados de la acción gubernamental. Su pretendida neutralidad es una herramienta para la invisibilización de lo postergable, y lo no reconocido como importante por los grupos de poder.<sup>19</sup> En este sentido, al ser las ciudades construidas desde un enfoque androcéntrico, el presupuesto para proyectos y actividades en general no se planea con la finalidad de reducir brechas de género o redistribuir responsabilidades de cuidado; lo que ocasiona que no exista un acceso igualitario a los recursos, y, el Estado sea quien ejerce discriminación en contra de las mujeres.

---

<sup>19</sup> Osorio Borrero, Patricia y Chaparro Niño, Rosa Patricia. *Inversión Pública enfocada en la garantía de los derechos de las mujeres*. 2015.

Así, los presupuestos participativos deben asegurar que las y los ciudadanos, en forma individual o por medio de organizaciones colectivas, contribuyan voluntariamente en la toma de decisiones respecto del presupuesto de las entidades del Estado, como los GAD, de tal manera que se pueda incorporar un enfoque de género en las políticas públicas y de manera especial, en su financiación permitiendo la dotación de recursos para eliminar las prácticas discriminatorias.

Este presupuesto participativo sirve para otorgar poder de decisión a la ciudadanía. La discusión y aprobación del presupuesto junto con las organizaciones sociales, delegados/as de las unidades básicas de participación, comunidades, recintos, barrios, parroquias, pueblos y nacionalidades, grupos de interés específicos, entre otros. Es necesario impulsar la participación de las mujeres a favor de sus derechos y proponer metodología que incorpore una línea de trabajo que responda al cierre de brechas de género. De la misma manera se debe garantizar que el presupuesto contemple la creación y fortalecimiento de Juntas Cantonales de Protección de Derechos, capacitación y sensibilización de funcionarios y funcionarias; y la creación de mecanismos que brinden seguridad en el transporte público y la ocupación de los espacios públicos

Es deber de todos los niveles de gobierno formular los presupuestos de manera participativa, además de brindar información y rendir cuentas de los resultados de la ejecución presupuestaria; así como formular los presupuestos anuales articulados a los planes de desarrollo en el marco de una convocatoria abierta a la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil; es necesario que la participación de las organizaciones de mujeres sea priorizada, de tal manera que se exija la implementación del enfoque de género y los derechos de las mujeres en el nivel local, definidos dentro de los mecanismos democráticos de participación ciudadana.

Asimismo, se debe realizar un seguimiento de la ejecución presupuestaria durante todo el año fiscal, el cual está obligado a realizarlo el mismo gobierno autónomo descentralizado; la ciudadanía también puede realizar este seguimiento, a través de los mecanismos y espacios de participación ciudadana y control social, previstos en

la constitución y la ley. Se incentiva el rol de apoyo financiero o técnico que puedan brindar diversas organizaciones sociales, centros de investigación o universidades al desenvolvimiento del proceso participativo.

En el año 2009 la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo publicó el estudio *“La Participación Ciudadana para la Vida Democrática”*, en donde al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa le plantearon como uno de sus objetivos el asegurar la vinculación Planificación – Presupuesto, con la finalidad de que la deliberación ciudadana sobre los grandes objetivos, políticas, programas y proyectos establecidos en los planes tenga una concreción con el presupuesto del Estado<sup>20</sup>.

Ley Reformativa a la Ley de Régimen Tributario Interno publicada en el Registro Oficial el 2 de julio de 2021, dispone que cuando el IVA sea recaudado por compra e importación de bienes y servicios por parte de las entidades y organismos del sector público del Gobierno central y descentralizado, empresas públicas, universidades y escuelas politécnicas, los valores retenidos permanecerán en sus cuentas y no se depositarán en el Servicio de Rentas Internas (SRI).

Es precisamente ahora cuando debe existir un proceso de deliberación pública sobre el uso de los recursos en cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la ciudadanía debe involucrarse en los presupuestos participativos para definir la orientación de la inversión pública de tal manera de que se logre una justicia redistributiva.

### **Mecanismos de participación ciudadana electrónicos y gobierno abierto**

El concepto de gobierno abierto está siendo implementado como una nueva propuesta a través de la cual, mediante la publicidad y transparencia de la información, la ciudadanía, las y los productores y los tomadores de decisión dentro de un gobierno se mantienen interconectados, con lo que se fomenta la participación y vigilancia efectiva no sólo del uso de los recursos sino también de la implementación de políticas y avance de proyectos. “El espacio de lo común, entendido como la capacidad

---

20 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Participación Ciudadana para la Vida Democrática. 2009.

colectiva de enfrentarse a problemas comunes, con o sin las instituciones, es un espacio que la transformación digital ha permitido ampliar y redimensionar”.<sup>21</sup> El gobierno abierto busca una actuación con integridad de manera que se logre evitar la corrupción por medio de la transparencia, rendición de cuentas y sobre todo la participación ciudadana.

Como parte de los compromisos de gobierno abierto se encuentra el acceso a la tecnología para permitir que el ciudadano tenga más acceso a la información, la misma que debe ser transparente; y por tanto la ciudadanía pueda libremente conocer los procesos de toma de decisiones del gobierno, así como participar en la formulación de políticas públicas. En tiempos actuales en donde la tecnología forma parte de nuestras vidas en todo sentido, es necesario que sea utilizada para un bien común, que viene a constituirse justamente en la posibilidad de ejercer la participación ciudadana desde nos encontremos, mientras el Estado facilite el acceso a la información a través de las plataformas digitales.

El Ecuador cuenta con la Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública que busca transparentar las actividades de los organismos estatales, así como permitirle a la ciudadanía acceder de manera rápida y sin mayor complicación esta información. Mediante Decreto Ejecutivo No. 981, suscrito el 28 de enero de 2020, el Presidente de la República a la fecha señaló las consideraciones para el gobierno electrónico, asimismo, mediante Acuerdo Ministerial No. 015-2019, de 18 de julio de 2019, publicado en Registro Oficial 69, de 28 de octubre de 2019, el Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información aprobó la Política Ecuador Digital que tiene como objetivo transformar al país hacia una economía basada en tecnologías digitales, mediante la disminución de la brecha digital, el desarrollo de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, el Gobierno Digital, la eficiencia de la administración pública y la adopción digital en los sectores sociales y económicos.

En la actualidad inclusive la Asamblea Nacional, tras la aprobación de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, incorporó disposiciones que buscan el establecimiento de políticas de Parlamento Abierto mediante la emisión de un reglamento para la implementación de este modelo de gestión. De la misma manera el Consejo de la Judicatura busca implementar el Primer Plan de Justicia Abierta Período 2021-2023,

---

21 Marina Subirats. Coeducación, apuesta por la libertad. 2017.

cuyo objetivo es promover un modelo de transparencia que rediseña la relación entre la ciudadanía y la Función Judicial, garantizando de esta forma el Estado de Derecho.

Tras la pandemia ocasionada por el virus SARS COV 2 – COVID-19; la mayoría de instituciones ha buscado de una u otra manera adaptarse a los cambios en especial con respecto al acceso tecnológico, esto se convierte en un nuevo mecanismo de participación ciudadana; así desde la transmisión de plenos legislativos por Facebook hasta la organización de actividades mediante Telegram permite conocer la realidad de las instituciones públicas y el trabajo de nuestras y nuestros representantes, lo que se requiere es una ciudadanía más activa y comprometida, capaz de darse cuenta que a su alcance tiene todos los medios para participar en la toma de decisiones, principalmente cuando se trate del respeto a sus derechos.

### **Incidencia de los Mecanismos de participación ciudadana**

La participación ciudadana en la construcción de políticas públicas se puede efectivizar únicamente fortaleciendo las capacidades de la sociedad civil tanto para la definición de estas políticas públicas como para ejercer control social a la rendición de cuentas de las entidades encargadas de ejecutar las políticas públicas previamente concertadas.

Desde la perspectiva de la participación como hecho social, hay quienes manifiestan que adecuadamente asumida por la ciudadanía o los movimientos sociales, la participación tiene la potencialidad de contribuir a ampliar el derecho democrático hacia la emancipación social<sup>22</sup>, así como también hay quienes atribuyen el concepto de participación ciudadana a una costumbre socialista.

Sin embargo, la potencialidad de la participación ciudadana incluye dimensiones institucionales, ciudadanas y sociales que buscan la coexistencia de las democracias representativa y directa. En un país en donde los escándalos por hechos de corrupción, lamentablemente, se han constituido en parte de la cotidianidad, es necesario que la sociedad civil se active como partícipe y como fiscalizador del poder público. El fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil permite la edificación de un país con ciudadanos interesados y con conocimientos sobre las

---

22 Boaventura De Sousa Santos. Reinventar la Democracia. 2004.

acciones de su Estado que aporten continuamente para el mejoramiento de estas acciones.

Actualmente existe un desgaste de organización de parte de la sociedad civil, esto puede ser consecuencia de la casi eliminación de colegios y sindicatos. Sin embargo, puede ser el nacimiento de una nueva forma de organización, más participativa, con voces plurales, con un enfoque interseccional e intergeneracional que permita construir espacios públicos justos y seguros para todas y todos.

## **Conclusiones**

Los Mecanismos de Participación Ciudadana son relativamente nuevos como instituciones, sin embargo, han existido a lo largo de nuestra historia; frente al desgaste que han sufrido los últimos años como consecuencia de los diversos escándalos de corrupción en los cuales se han visto involucradas las instituciones encargadas de la participación ciudadana y el control social, se debe recordar que la legitimidad de una institución la otorga la ciudadanía, y por lo tanto es la ciudadanía quien debe retomar su papel de fiscalizador de los poderes públicos, y de principal actor en la creación de políticas públicas, la única manera de lograr cambiar una realidad es involucrarse activamente en el proceso de cambio.

La agenda de gobierno abierto y desarrollo sostenible comparten sus principios y sus valores fundamentales y su objetivo principal es impulsar desde la comunidad la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones al respecto de sus derechos, permitiendo un desarrollo general.

Que esta agenda inclusiva y diversa se vuelva una realidad, así como el disfrute del derecho a la ciudad es un compromiso general, en el que todas y todos debemos estar involucrados; por lo que, se vuelve necesario y obligatorio que exijamos a las autoridades una real y permanente rendición de cuentas.

## **Referencias bibliográficas:**

Coraggio, Luis. Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?. Imprenta Rispergra. Quito, 2004.

- Coraggio, Luis. Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital. Ediciones Abya-Yala. Quito, 2011.
- De Sousa Santos Boaventura. Reinventar la Democracia. Ediciones Abya Ayala. Quito, 2004.
- Lynch, John y Atkins, Marc. The influence of personal security fears on women's travel patterns. *Transportation* 15, 257-277. 1988. <https://doi.org/10.1007/BF00837584>
- Marinelli Nicoletta y Guerra Geraldina. Cartografía para la memoria de víctimas de femicidios. Fundación ALDEA/PNUD, 2021.
- Osorio Borrero, Patricia y Chaparro Niño, Rosa Patricia. Inversión Pública enfocada en la garantía de los derechos de las mujeres. Dirección de Derechos y Diseños de Políticas Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, 2015.
- Terraza Horacio y otras. Manual para la planificación y el diseño urbano con perspectiva de género. Banco Mundial, 2020.
- Ecuador. Decreto Ejecutivo No. 981. Registro Oficial 149. 14 de febrero de 2020.
- Ecuador. Ministerio de Telecomunicaciones. Acuerdo Ministerial No. 015-2019. Registro Oficial 69, de 28 de octubre de 2019.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre 2008.
- ONU Hábitat. La Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Quito. 20 de octubre de 2016.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Participación Ciudadana para la Vida Democrática, 2009.
- Subirats, Marina. Coeducación, apuesta por la libertad. *Revista de Sociología de la Educación – RASE*. ISSN: 2605-1923 (anterior ISSN: 1988-7302), 2017.



**SOSTENIBILIDAD EN LAS CIUDADES  
A TRAVÉS DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

La Organización de Naciones Unidas y los foros urbanos internacionales desde el siglo XXI en el debate sobre el derecho a la ciudad han enfatizado en la necesidad de promover la sostenibilidad urbana mediante la implementación de los ejes: social, económico, ambiental y espacial. En la sección “Sostenibilidad en las ciudades a través de los gobiernos locales” se discute sobre diversos temas que contribuyen al efectivo goce del derecho a la ciudad, cuya visibilidad requiere fomentarse.

El eje social tiene como objetivo producir ciudades más inclusivas, es así que el fenómeno de la movilidad humana se analiza en razón de la ola de inmigrantes de nacionalidad venezolana a Ecuador. Conforme Ferrajoli<sup>1</sup> los migrantes han sido consideradas personas sin derechos cuando ingresan a un Estado en el que no se respeta sus derechos, vinculado a su nacionalidad, así Casal<sup>2</sup> señala que en la actualidad los inmigrantes, en condición socioeconómica precaria se encuentran sin acceso a vivienda, propiedad privada o alquiler adecuado, por lo que, son más susceptible de ser objeto segregación ubicándoles en sectores urbano marginales.

Las políticas públicas con enfoque securitista generan exclusión social, cuyo efecto es la desigualdad estructural dentro de las ciudades, especialmente cuando existen fenómenos de movilidad humana que genera situaciones de migración irregular, como en el caso de víctimas de trata de personas.

Se discute, además, en relación a los ejes espacial y económico, de la producción y valorización del patrimonio arquitectónico, el turismo sostenible y el desarrollo económico de las ciudades. Existen espacios simbólicos como el centro histórico de una ciudad como aquel espacio de democratización de los conflictos sociales, para la opinión pública lo cual promueve la identidad y sentido de pertenencia del patrimonio. Al igual que, en materia de planificación turística, el desarrollo local depende en gran medida de la tecnificación de los recursos existentes. El eje de sostenibilidad económica de las ciudades dependerá en gran medida de las actividades mercantiles que desarrollan el tejido empresarial.

De las temáticas que se abordan se desprende que las estrategias locales a nivel social, espacial y económico requieren de intervención de los gobiernos locales para el desarrollo socioeconómico sustentable de las ciudades, para la dignidad de las personas que las habitan, esto es, el derecho a la ciudad.

---

1 Luigi Ferrajoli. Manifiesto por la igualdad. Editorial TROTTA. 2019.

2 Ana Casal. Derecho a la Ciudad y Justicia Social Una ciudad para todas y para todos. 2011.

## CAPÍTULO IV

### EN LA ENCRUCIJADA ENTRE LA SOLIDARIDAD Y LA SECURITIZACIÓN POPULISTA: EL ROL DEL ESTADO ECUATORIANO EN LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

Jorge Mantilla<sup>1</sup>  
Universitaria Rovira i Virgil  
Universidad de Otavalo  
Jorgedavidm3@gmail.com

---

<sup>1</sup> Especialista en antropología urbana. Maestría en Antropología y Desarrollo (Países Bajos); Doctorando en Antropología y Comunicación (Universitat Rovira i Virgil, España). Conferencista internacional. Autor de más de veinte publicaciones. Investigaciones etnográficas desarrolladas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Países Bajos. Actualmente, Director de Investigación Universidad de Otavalo.

## Resumen

Los Estado-nación son actores importantes en devenir de los flujos migratorios transnacionales. En el caso de Ecuador, la relación de Estado con la movilidad humana en el siglo XXI está marcada por vaivenes ideológicos, cálculos populistas, y contradicciones entre discursos/prácticas. En este sentido, el objetivo del presente artículo es desarrollar un análisis sobre el rol del Estado ecuatoriano dentro de los movimientos migratorios en el periodo temporal comprendido entre la generación de la Constitución de 2008 y el final del gobierno del presidente Lenin Moreno en 2021. Como orientación teórica se emplean los conceptos de State-system y State-idea planteados por Abrams, y las nociones de securitización y populismo. Los resultados muestran que la proyección del Estado ecuatoriano en el periodo entre 2008 y 2017 se caracteriza por un enfoque populista basado en la separación entre la proyección ideológica (State-Idea) y las prácticas concretas (State-System) aplicadas en torno a la migración. En el periodo entre 2017 y 2021, sin embargo, se da paso a un enfoque securitista y de criminalización hacia la población migrante, especialmente de nacionalidad venezolana.

**Palabras Clave:** Migración transnacional, securitismo, solidaridad, políticas de Estado, Ecuador

## Introducción

En la actualidad, parte de las experiencias migratorias dependen -de manera directa o indirecta- de acciones implementadas a nivel estatal. En el campo de políticas públicas, los Estados plantean parámetros sobre qué personas pueden ingresar y quienes no en sus territorios, a la vez que generan lineamientos que guían la posible incorporación de los migrantes en áreas como salud, educación, mercado laboral o ciudadanía<sup>2</sup>. A nivel narrativo, los Estados desarrollan repertorios discursivos que pueden influir en las opiniones, positivas o negativas, de la población local sobre la migración<sup>3</sup>. En resumidas palabras, las acciones o inacciones estatales en materia

2 Ivan Lopižić y Goranka Lalić Novak. The role of deconcentrated state administration in migration and integration affairs: a way forward. 2018 289-312.

3 Ákos Bocskor. Anti-immigration discourses in Hungary during the 'Crisis' year: The Orbán government's 'National Consultation' campaign of 2015. 2018, 551-568.

migratoria tienen un impacto concreto dentro de la vida cotidiana de los migrantes.

En el caso de Ecuador, la relación de Estado con la movilidad humana en el siglo XXI está marcada por vaivenes ideológicos, cálculos populistas, y contradicciones entre discursos/prácticas. Un punto de inflexión en esta materia se produjo en el año 2008, con la entrada en vigor de una nueva constitución (la vigésima en la historia de este país). Este marco legal -que orienta el accionar del Estado- propuso avances sustantivos en materia de derechos humanos, interculturalidad y plurinacionalidad, así como una postura vanguardista en favor de la movilidad humana<sup>4 5 6</sup>. Así, por ejemplo, se introdujo el principio de ciudadanía universal; se enfatizó en los derechos humanos de las personas migrantes; y se declaró que ningún ser humano puede ser considerado como ilegal por su condición migratoria<sup>7</sup>. Si bien este nuevo marco Constitucional se presenta ideológicamente favorable a la migración, en la práctica sus principios no necesariamente han llegado a ser implementados, ni representan mejoras sobre la vida cotidiana de los migrantes que han arribado a Ecuador. En este sentido, el objetivo del presente capítulo es analizar el accionar del Estado ecuatoriano frente a la migración de personas venezolanas, partiendo no solo del corpus de disposiciones normativas, sino también de las políticas concretas con impacto sobre las experiencias cotidianas de los migrantes. A nivel metodológico, el trabajo partió de una revisión documental de normativas, planes y agendas sobre migración desarrollados por distintos organismos estatales entre 2007 y 2017. Posteriormente, esta información fue contrastada con datos primarios obtenidos dentro de una investigación más amplia en la cual se han desarrollado 27 entrevistas semiestructuradas junto con migrantes y actores sociales y estatales asociados al campo de la migración en Ecuador. La información fue codificada y triangulada a través de software especializado (nivo).

En la primera sección del capítulo se abordan algunos componentes teóricos relevantes para entender el rol del Estado ecuatoriano en los procesos

- 
- 4 Alberto Acosta. El Buen (con) Vivir, una utopía por (re) construir: Alcances de la Constitución de Montecristi. 2010, 8-31.
- 5 Ricardo Plaza. La responsabilidad objetiva por daños ambientales y la inversión de la carga de la prueba en la Nueva Constitución. 2008 22-24.
- 6 Eduardo Gudynas. Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi. Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. 2011.
- 7 Esta postura fue consistente con la experiencia reciente que el país mantenía con los flujos migratorios transnacionales, pues durante los primeros años del siglo XXI, millones de ecuatorianos migraron hacia destinos como Estados Unidos, España o Italia, y sus remesas fueron clave en la recuperación económica del país

migratorios. Para esto se presenta un acercamiento a la literatura sobre la antropología del Estado, ya que esta permite un abordaje cualitativo sobre las prácticas concretas del Estado y sus impactos en un nivel micro. A partir de este enfoque, se presentan tres conceptos concretos para entender las particularidades del Estado ecuatoriano. En primer lugar, las contradicciones existentes entre los discursos y las prácticas estatales. Para esto, se retoman los conceptos teóricos planteados por Abrams sobre el sistema-Estado y la idea-Estado. En segundo lugar, se introduce el concepto de securitización, que hace referencia a la tendencia creciente de caracterizar a la migración como un problema de seguridad para los países. Finalmente, se aborda el concepto de populismo como una característica propia del accionar del Estado.

En la segunda mitad del capítulo, se analizan las políticas públicas implementadas por el Estado ecuatoriano en materia de movilidad humana desde la entrada en vigor de la constitución de 2008 hasta la actualidad. Debido al enfoque hiperpresidencialista que caracteriza al Estado de aquel país<sup>8</sup>, la mayor parte de políticas analizadas se encuentran a nivel de función ejecutiva<sup>9</sup>, esto es presidencia, vicepresidencia, ministerios de Estado y demás organismos subordinados. El análisis presentado está compuesto por dos partes: Una primera, en donde se analizan los momentos iniciales de la relación del Estado con la movilidad humana tras la aprobación de la constitución de 2008. Este periodo se caracteriza principalmente por discrepancias entre discurso favorables a la migración y las políticas implementadas. En una segunda parte, se estudian las políticas públicas implementadas por el Estado a raíz del aumento de los flujos de migrantes venezolanos. Este periodo, correspondiente principalmente al mandato del presidente Lenin Moreno y se define por un cambio abrupto de orientación, pasando de un discurso favorable a la migración a uno abiertamente restrictivo y securitista.

### Conceptualizaciones teóricas: idea/sistema Estado, securitización y populismo

Las Ciencias Sociales han generado una amplia variedad de perspectivas teóricas y metodológicas para estudiar al Estado. Dentro de la antropología,

---

8 Richard Ortiz. Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios Constitucionales*, 2018, 527-566.

9 La constitución ecuatoriana establece una división de poderes en 5 funciones: Ejecutivo, legislativo, judicial, electoral, y transparencia y control social.

el abordaje de las dinámicas estatales puede ser rastreado hasta mediados del siglo XX, en los esfuerzos de Radcliffe-Brown, Evans-Pritchard o Fortes por entender la organización social y las dinámicas de poder en sociedades aparentemente carentes de Estado<sup>10 11 12</sup>. A partir de la segunda mitad del siglo XX, los análisis sobre el Estado desde la antropología pasan del estudio de sociedades “*primitivas*” hacia los “*complejos*” sistemas gubernamentales occidentales. Esta transformación establece las bases de lo que autores como Barragán y Wanderley<sup>13</sup>, y, Sharma y Gupta<sup>14</sup> llaman Antropología del Estado: un trabajo cualitativo a profundidad centrado en los discursos y prácticas de diferentes actores en procesos estatales, así como las dinámicas de poder y la construcción de fronteras entre la sociedad civil y el Estado. Todo esto con el fin de entender al Estado como un producto cultural, susceptible a investigación etnográfica<sup>15</sup>.

Definir qué es el Estado no es una tarea sencilla. La mayor parte de conceptualizaciones clásicas se basan en la obra de Weber que entiende al Estado como una organización política con el monopolio del uso legítimo de la fuerza. A partir de aquí, autores como Pierson<sup>16</sup> plantean otras características esenciales como su territorialidad, soberanía, Constitucionalidad, burocracia pública, legitimidad y ciudadanía. Desde una perspectiva antropológica estas nociones pueden ser ampliadas. El Estado puede ser entendido como una realidad cultural, construida históricamente, y cuyas manifestaciones y mecanismos tienen un impacto no solo a nivel de políticas formales, sino también a través de prácticas cotidianas que influyen sobre la vida de los individuos. Siguiendo esta definición, en esta investigación el Estado es entendido como una entidad mutable, susceptible a transformaciones y a la influencia de procesos culturales, cuyas prácticas además se cristalizan dentro de la vida cotidiana de las personas.

Bens y Vettters<sup>17</sup> plantean la existencia de tres enfoques dentro de la Antropología del Estado contemporánea: un primero, influenciado por la

---

10 Edward Evans-Pritchard. *The Nuer*. Oxford, 1951.

11 Mayers Fortes., Edward Evans-Pritchard, eds. 1940. *African Political Systems*.

12 Alfred Radcliffe-Brown y Forde. *African systems of kinship and marriage*. Routledge, 2015.

13 Barragán, Rossana y Wanderley, Fernanda. *Etnografías del Estado en América Latina*. 2009. 21-25.

14 Aradhana Sharma y Akhil Gupta (Eds.). *The anthropology of the state: a reader*. John Wiley & Sons. 2019.

15 Rossana Barragán y Fernanda Wanderley. *Etnografías del Estado en América Latina*. Presentación del dossier. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. 2009. 21-25.

16 Christopher Pierson. *The modern state*. Routledge. 2012.

17 Jonnas Bens y Larissa Vettters. *Ethnographic legal studies: reconnecting anthropological and sociological traditions*. 2018..

teoría foucaultiana de la gubernamentalidad, centrado en la comprensión de las prácticas y dispositivos de control; un segundo orientado a entender las acciones de funcionarios estatales en el Sur Global; y un tercer enfoque dirigido al análisis del Estado desde la perspectiva relacional de sus actores. La presente investigación se centra en las políticas y prácticas del Estado en relación con la migración transnacional, por lo que se encuentra teóricamente más apegada al segundo enfoque.

Analizar las acciones del Estado ecuatoriano en materia migratoria no es una tarea sencilla. El presente trabajo no busca convertirse una revisión completa del accionar del Estado, sino simplemente mostrar las principales tendencias que influyen sobre la cotidianidad de los migrantes, específicamente venezolanos. Para esto, se emplean tres bases teóricas concretas: las nociones de Sistema e idea de Estado (*State system and state idea*) planteada por Abrams<sup>18</sup> (1998), orientadas a entender las contradicciones entre discursos y prácticas. El concepto de securitización que busca analizar la categorización de la migración como un problema de orden y seguridad. Y finalmente, la categoría de populismo, orientada al estudio de las acciones aplicadas por los Estados. A continuación, se resumen estas naciones.

#### a) La idea-Estado y el sistema-Estado

En su estudio clásico “*Notes on the Difficulty of Studying the State*”, Abrams<sup>19</sup> plantea una distinción entre los discursos generados en torno al Estado y las prácticas llevadas a cabo por el mismo. Así, el concepto de “idea-Estado” (*state idea*) hace referencia a los discursos e ideas proyectadas desde el Estado y aceptadas -en diferentes medidas- por la sociedad. Mientras que, el concepto de “sistema-Estado” (*state system*) hace referencia a los nexos tangibles de prácticas y estructuras institucionales centradas en el gobierno. Bajo estas consideraciones, no es posible entender al Estado como un objeto unificado (esto legitima prácticas de sujeción y control político<sup>20</sup>, sino que es necesario analizarlo tanto a partir de sus representaciones y componentes ideológicos; como desde las

---

18 Phillip Abrams. Notes on the Difficulty of Studying the State. Journal of historical sociology. 1988.

19 Ibidem.

20 Michael Trouillot. The anthropology of the state in the age of globalization: Close encounters of the deceptive kind. 2011, 125-138.

prácticas y sistemas que permiten su funcionamiento<sup>21</sup>. En palabras de Abrams:

Existe un sistema-Estado: un nexo palpable de práctica y estructura institucional centrada en el gobierno y más o menos extenso, unificado y dominante en cualquier sociedad. También hay una idea-Estado, proyectada, suministrada y en la que creen diferentes sociedades en diferentes momentos<sup>22</sup>.

Si bien esta propuesta teórica surge en un diferente contexto espacial y temporal al desarrollado en esta investigación, mantiene relevancia para entender los procesos políticos generados en Ecuador a partir de la Constitución de 2008. Como se verá más adelante, este momento histórico estuvo impulsado por un discurso de transformación del Estado, que incluía un giro hacia políticas más favorables hacia la movilidad humana. Estas ideas fueron proyectadas constantemente en los años venideros. Sin embargo, las prácticas concretas generadas tanto a nivel formal como informal no necesariamente coinciden con estas perspectivas.

## b) El enfoque de la securitización de la migración

Desde el lente de la securitización, la migración transnacional es vista como un asunto de seguridad para los Estados, pues se la considera como fuente potencial de amenazas para un país<sup>23</sup>. Al asociar a la migración con la seguridad, los Estados tienden a generar dispositivos de control y vigilancia, compuestos por un aparataje de profesionales y burócratas encargados del manejo de los supuestos problemas de seguridad generados por la migración transnacional<sup>24</sup>. La literatura presenta visiones opuestas sobre el origen de la tendencia a la securitización. Autores como Chami et al<sup>25</sup>, rastrean el aumento de este tipo de medidas a los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos. Otros autores como Fiddian-Qasmiyeh et al.<sup>26</sup>,

---

21 Saldívar. *Everyday practices of Indigenismo: An ethnography of anthropology and the state in Mexico*. The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology, 2011. 67-89.

22 Abrams, Phillip. *Notes on the Difficulty of Studying the State*. Journal of historical sociology, 1988.

23 Bourbeau, Pierre. *The securitization of migration: A study of movement and order*. Taylor & Francis, 2011.

24 Didier Bigo. *Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease*. 2002.

25 Georgina Chami, Christopher Brown, and Nalanda Roy. *The securitization of Post-9/11 reception patterns of refugees, asylum seekers, and migrants: deconstructing the Venezuelan Exodus (A case study)*. 2011: 238-259.

26 Elena Fiddian-Qasmiyeh(Eds.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. OUP Oxford, 2014.

plantean a la securitización como un fenómeno propio del mundo post guerra-fría. En cualquier caso, la tendencia a la securitización se plantea en primera instancia a partir de países del Norte Global, en la búsqueda de mantener mayores controles sobre la migración internacional.

Ecuador es ser un caso paradigmático en relación con la aplicación de enfoques securitistas. Durante los primeros años del siglo XXI, en particular desde la constitución de 2008, se enunciaron políticas y discursos que promovieron los derechos de los migrantes, la movilidad humana y la ciudadanía universal, todo esto evitando asociar a la migración con riesgos para el orden o seguridad. Este enfoque coincidió temporalmente con un periodo en que la migración masiva de ecuatorianos al exterior de inicios de siglo se encontraba relativamente reciente. Sin embargo, en la práctica, este enfoque no ha sido aplicado frente a los flujos migratorios que han llegado hacia el país desde el extranjero. En su lugar se han aplicado políticas restrictivas que pueden ser categorizadas dentro del marco de la securitización, en donde los migrantes han sido vistos desde las dicotomías de la legalidad/ilegalidad y considerados como una amenaza para la seguridad, salud, economía y el orden de la sociedad local.

### c) El populismo como política de Estado

A nivel histórico, una de las características más predominantes del accionar del Estado ecuatoriano han sido las prácticas populistas<sup>27</sup><sup>28</sup>. Esta orientación ha estado presente en gobiernos de diferentes orientaciones ideológicas y en prácticamente la totalidad de campos de la administración pública. La política migratoria en Ecuador, por lo tanto, no es ajena a los cálculos populistas. En el contexto latinoamericano, el populismo es definido como una práctica política, social, económica o discursiva, caracterizada por la presencia de líderes políticos fuertes o carismáticos que refuerzan o mantienen su poder a través de acciones que privilegian los intereses de corto plazo del *pueblo* por sobre prácticas sostenibles de desarrollo económico o político. Según Weyland<sup>29</sup>, el objetivo básico de los líderes populistas

---

27 Enrique Peruzzotti. El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina. 2008.

28 Carlos De la Torre. Populism and democracy: Political discourses and cultures in contemporary Ecuador. 1997.

29 Kurt Weyland. Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics. 2001.

consiste en ganar y ejercer el poder a través del uso instrumental de la política económica y social. En otras palabras, la legitimidad dentro de los esquemas populistas se centra en el apoyo que los gobernantes pueden tener del “pueblo”, lo cual lleva a la aplicación de políticas demagógicas por sobre el estado del derecho<sup>30</sup>. Además, es importante mencionar que los aparatares populistas en Ecuador se mantienen a través de un sistema híper presidencialista, en donde la figura del presidente de la República acapara la mayor parte del poder político<sup>31</sup>.

El populismo se basa en la búsqueda constante del apoyo del “pueblo” por parte de los gobernantes; sin embargo, este es un término ambivalente y abierto a reinterpretaciones discursivas. Así, los líderes populistas usualmente buscan construir nociones propias sobre quienes forman parte del “pueblo”<sup>32</sup>. Como se verá más adelante, en un primer momento cercano a la constitución de 2008, los migrantes formaban parte de la construcción del “pueblo”, debido al éxodo de ecuatorianos a Estados Unidos, España o Italia; mientras que, tras la llegada masiva de migrantes venezolanos, gran parte de la opinión pública ecuatoriana se muestra contraria hacia la migración, incluyendo la existencia de tendencias xenófobas<sup>33</sup>, por lo que los migrantes son excluidos de discursos populistas. Todo esto influye en el tipo de políticas públicas implementadas en materia de movilidad humana.

## El espejismo de la ciudadanía universal y la libre movilidad

A finales del siglo XX, Ecuador experimentó una de las más importantes crisis económicas de su historia; a raíz de esto, millones de personas migraron principalmente hacia Estados Unidos, España e Italia<sup>34</sup>. Estos movimientos fueron fundamentales en la recuperación económica del

---

30 Nikolas Cachanosky & Alexandre Padilla. *Latin American populism in the twenty-first century*. 2019.

31 Richard Ortiz. *Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario*. 2018.

32 Nikolas Cachanosky, & Alexandre Padilla. *Latin American populism in the twenty-first century*. 2019.

33 Santiago Ripoll., & Lizbeth Navas-Alemán. *Xenofobia y discriminación hacia refugiados y migrantes venezolanos en Ecuador y lecciones aprendidas para la promoción de la inclusión social*, 2018.

34 Herrera, Giaconda, & Torres, Alicia. *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*. 2005.

país, principalmente a través del envío de remesas<sup>35</sup>. A nivel político, este periodo estuvo caracterizado por una alta inestabilidad. Entre 1996 y 2007 se sucedieron un total de 7 presidentes de los cuales ninguno logró completar el tiempo para el cual fue electo. En este escenario, en 2007 adquiere relevancia la figura política de Rafael Correa, un economista de izquierda con un discurso basado en una separación radical con las políticas neoliberales. Correa fue elegido presidente en el año 2007 y ejerció su cargo hasta 2017, siendo reelegido en tres ocasiones.

Una de las propuestas de campaña de Rafael Correa fue la redacción de una nueva constitución, orientada a “refundar” las bases estructurales del país para superar las políticas neoliberales de gobiernos previos y las prácticas negativas de la “partidocracia”<sup>36 37</sup>. Así, en 2008 la constitución ecuatoriana fue rescrita por vigésima ocasión. Esta tarea estuvo a cargo de un conjunto de asambleístas -elegidos mediante votación popular- en donde el partido oficialista obtuvo una amplia mayoría. Posteriormente, la constitución fue aprobada mediante plebiscito. La entrada en vigor de este marco normativo representa un punto de inflexión en materia de movilidad humana. En este texto, la migración es concebida desde una visión aperturista y de protección a los derechos de los migrantes. Por primera vez se introducen los principios de ciudadanía universal y libre movilidad. En el artículo 416 se establece que el Estado:

Art. 416.- (...) Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur.

Al respecto, se debe mencionar que la ciudadanía es una categoría fundamental en la forma que los Estados administran el acceso a derechos, obligaciones, participación política y estatus legal de las personas<sup>38</sup>. La vida cotidiana de los migrantes puede variar significativamente dependiendo de su acceso o no a la ciudadanía de un país. Asimismo, en un contexto

---

35 Rafael Vázquez. Los inmigrantes ecuatorianos en España y su contribución a la economía ecuatoriana mediante el envío de remesas: nuevas perspectivas ante la crisis económica. 2016.

36 El término “partidocracia” fue uno de los principales pilares del discurso del presidente Correa. Este hacía referencia al amplio poder de los partidos políticos vistos como un obstáculo para la generación de cambios (Jasir, 2018).

37 Rommie Camas Alvarez., & Jessica Núñez Angulo. Comunicación 2.0 como estrategia de comunicación política, para el posicionamiento de la idea de partidocracia en la campaña electoral de Rafael Correa (2006). 2019.

38 Chen Anny. Introduction: The Complexity of Global Citizenship. In: Global Citizen Formation. Governance and Citizenship in Asia. Springer. 2021. [https://doi.org/10.1007/978-981-16-1959-5\\_1](https://doi.org/10.1007/978-981-16-1959-5_1)

global marcado por desigualdades estructurales, la ciudadanía puede convertirse en un mecanismo de desigualdad entre ciudadanos de países desarrollados y en vías de desarrollo. Siguiendo la noción de “hipergüeto” planteada por Wacquant; Agudelo y Hoyos<sup>39</sup> sostienen que el concepto de ciudadanía genera zonas de exclusión o “zonas de no derecho” que acentúan la desigualdad entre personas de distintos países. Frente a esto, se han desarrollado propuestas teóricas orientadas a pensar en la ciudadanía más allá de la pertenencia a un Estado-nación, y en el otorgamiento de derechos en base a la condición humana por sobre la membresía a determinados territorios<sup>40</sup>. A través del principio de ciudadanía universal y movilidad humana, Ecuador se encaminó precisamente hacia aquella dirección.

De esta manera, la constitución ecuatoriana extiende la noción de ciudadanía más allá de los límites de pertenencia a un Estado-nación, privilegiando una visión más cosmopolita y abierta a los flujos transnacionales. De la misma manera, la idea de *libre movilidad de todos los habitantes del planeta*, apunta hacia una flexibilización de los mecanismos de control fronterizo, los cuales son en gran medida dispositivos de exclusión. Al ser principios Constitucionales, la ciudadanía universal y libre movilidad humana serían posteriormente incorporados en leyes, documentos de política pública y discursos de altos funcionarios del Estado. Sin embargo, en el campo de la práctica estos principios estuvieron lejos de llegar a ser aplicados.

Junto con la inclusión de la ciudadanía universal, la constitución ecuatoriana incluye otros avances favorables para la movilidad humana. Entre los principales puntos destacan:

- El artículo 11 establece que ninguna persona podrá ser discriminada por razones de condición migratoria.
- El artículo 40 reconoce el derecho a migrar, enfatizando que “No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”.
- El artículo 66 menciona que las personas extranjeras no “podrán ser

39 Germán Agudelo., & Juan Hoyos. La implementación del principio de ciudadanía universal en la Constitución de Ecuador de 2008. 2013.

40 Ayelet Shachar. (Eds.). The Oxford handbook of citizenship. Oxford University Press, 2017.

devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligran por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas”.

- El artículo 392 menciona que el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria.
- El artículo 423, menciona lo siguiente en referencia con la migración de personas de Latinoamérica y el Caribe “Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio”.

En concordancia con lo planteado dentro de la constitución, en los primeros años del mandato del presidente Correa se implementó una política de “Fronteras Abiertas” y de protección de los derechos de los migrantes y refugiados<sup>41</sup>. En junio de 2008, se aprobó un decreto que eliminaba la necesidad de visa de turista para los ciudadanos de todo el mundo por un período de estadía máximo de 90 días<sup>42</sup>. Estas medidas, estuvieron acompañadas por un manejo comunicacional que enfatizaba la postura progresista del país en materia de movilidad humana. En una entrevista mantenida con un de los asesores del Canciller ecuatoriano Ricardo Patiño se manifestó que la ciudadanía universal fue una parte importante de la proyección del país hacia el exterior, especialmente en materia de relaciones internacionales; así como de la relación del gobierno con los migrantes ecuatorianos en otros países. Según Álvarez Velasco<sup>43</sup>, los migrantes que llegaron hacia Ecuador durante este periodo se vieron atraídos por la idea de no ser parte de la figura del *migrante ilegalizado*. Es decir, por el giro discursivo en favor de la migración transnacional. De manera similar, varias de las personas entrevistadas en la presente investigación manifestaron haberse sentido atraídas por la proyección discursiva del país en movilidad humana, especialmente en los primeros movimientos de migrantes venezolanos.

---

41 Ahmed Correa. Ciudadanía universal y libre movilidad: Comentarios sobre una utopía ecuatoriana. 2016.

42 Alex Franco. Breve análisis histórico de la inmigración al Ecuador. 2017.

43 Soledad Álvarez Velasco. Ilegalizados en Ecuador, el país de la “ciudadanía universal”. 2020.

La política de fronteras abiertas en conjunción con las ventajas económicas que presentaba la economía dolarizada del país y su ubicación geográfica (relativamente cercana a Estados Unidos, país de destino final para muchos migrantes), influyeron en el aumento y la diversificación de flujos migratorios dirigidos hacia Ecuador. La figura N.1 muestra los cambios en el balance entre entradas y salidas al Ecuador en el periodo 2006-2014. Los movimientos migratorios en este periodo provienen tanto de países fronterizos (Colombia y Perú), como también de ciudadanos de Centroamérica, Asia y África.

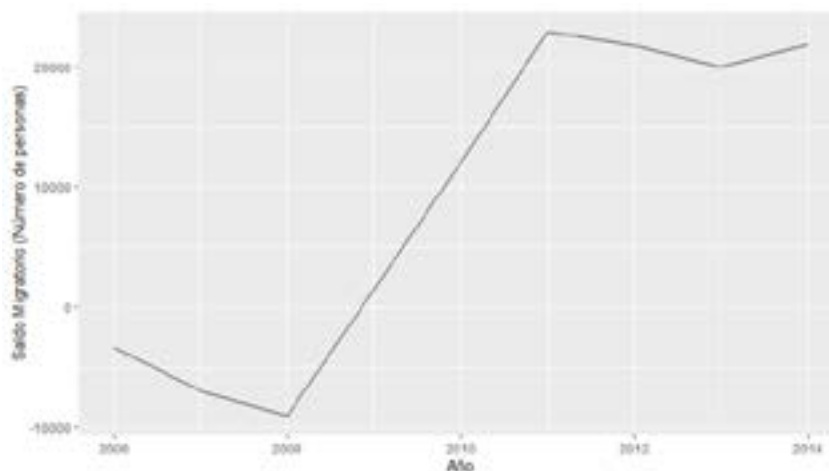


Figura N.1 Saldo Migratorio (balance entradas-salidas al país) periodo 2006-2014

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Elaboración Propia

La postura aperturista del Estado ecuatoriano en materia de migración transnacional, sin embargo, no fue sostenida. A partir de 2010 se empieza a cristalizar un giro hacia medidas restrictivas. En este periodo se ejecutan operativos policiales con redadas hacia migrantes indocumentados, especialmente de nacionalidad cubana, haitiana y colombiana<sup>44</sup>. Tales operativos estuvieron acompañados por deportaciones de migrantes ilegalizados, amparadas jurídicamente en la Ley de Migración de 1971, que no había sido reformada hasta ese entonces<sup>45</sup>. En la ciudad de Quito, los migrantes detenidos fueron enviados al “Hotel Carrión”, un hotel reconvertido en la práctica en cárcel que no cumplía con las condiciones mínimas de habitabilidad ni de prisión, vulnerando los derechos básicos

44 Alex Correa. Ciudadanía universal y libre movilidad: Comentarios sobre una utopía ecuatoriana. 2016, 12-16.

45 Soledad Álvarez Velasco. Ilegalizados en Ecuador, el país de la “ciudadanía universal”. 2020.

de los migrantes<sup>46</sup>. A los operativos policiales y a las deportaciones se sumaron trabas burocráticas particularmente dirigidas a ciudadanos de países del Sur Global, incluyendo la negativa de servicios notariales, la exigencia de documentos innecesarios, dificultades para la inscripción y validación de títulos profesionales o la prohibición de que ciudadanos cubanos sean parte del programa Prometeo, el cual se orientaba a atraer investigadores extranjeros. Álvarez<sup>47</sup>, refiriéndose a la situación de los migrantes de Medio Oriente en este periodo, sostiene que estos fueron colocados en una situación de *desechabilidad*.

Las medidas detalladas en el párrafo precedente ilustran las contradicciones entre una retórica diseñada en favor a la movilidad humana (idea-Estado) y las políticas aplicadas (sistema-Estado). Según Pugh<sup>48</sup>, estas brechas pueden ser entendidas a partir de los esquemas del populismo, pues la política de movilidad humana impulsada desde el gobierno del presidente Correa no se basó en una planificación sobre el rol del Estado ecuatoriano como sociedad receptora de migrantes, sino en una utilización instrumental de discursos favorables a la migración para atraer al electorado, que a inicios del siglo XXI estaba influenciado por los movimientos de migrantes ecuatorianos hacia Estados Unidos, España e Italia. De la misma manera, debe señalarse que los discursos progresistas sobre movilidad humana fueron utilizados para reforzar la posición ideológica del gobierno, en particular la oposición al neoliberalismo. Así, los migrantes ecuatorianos fueron representados como “exiliados del neoliberalismo” o “víctimas de la larga noche neoliberal”<sup>49</sup>. Por ejemplo, en un discurso de campaña en el año 2012, el presidente Correa buscaba atraer el voto de los migrantes ecuatorianos expresando lo siguiente:

Un saludo a todos los ecuatorianos... muy especialmente a aquellos fuera del país, exiliados de la pobreza, expulsados después de la mayor crisis de la historia. De la crisis bancaria de 1999. Los que produjeron esa crisis ahora nos dicen cómo votar. Prohibido olvidar, compañeros (Enlace Ciudadano 213, 19 de marzo de 2011<sup>50</sup>).

---

46 Karla Viña Castillo. Política migratoria en Ecuador: personas de nacionalidad africana privadas de libertad en el Centro de Acogida para Extranjeros en Situación Irregular “Hotel Carrión”, 2011-2017, 2019.

47 Soledad Álvarez Velasco. Ilegalizados en Ecuador, el país de la “ciudadanía universal”. 2020.

48 Jeffrey Pugh. Universal citizenship through the discourse and policy of Rafael Correa. 2017, 98-121.

49 Cristina Vega, & Daniela Celleri. En los límites de la nación diversa: ¿qué lugar ocupan los migrantes en el proyecto ecuatoriano plurinacional?, 2015, 43-72.

50 Mauro Cerbino. I. Los Enlaces Ciudadanos del presidente Rafael Correa: entre la exaltación del pueblo y el combate a los medios. 2016.

Asimismo, en el año 2011 también en el contexto de una campaña electoral, el presidente se expresaba de la siguiente manera:

Prohibido olvidar. Quienes produjeron esa tragedia nacional que fue la migración, y que ahora... ¿qué están diciendo? ¿Cómo nos quieren engañar nuevamente? ¿Qué es lo que proponen en cuanto a la consulta popular? (...) ¿Cómo le han quitado los bienes, las casitas, la tierra, a gente que se endeudó, desesperada, para salir del país? A gente que pagó y puso su casa en prenda para pagar el resto para ir a Estados Unidos, llevados por estos traficantes de personas que son los coyoteros. (...) ¡Cuántos migrantes han sido perjudicados porque han dado poderes para que aquí les hagan sus cosas, y gente deshonesto se les ha quedado con sus casas, con sus tierras, con sus bienes! (Enlace Ciudadano 215, 2 de abril de 2011).

Las políticas de ciudadanía universal fueron instrumentales para la construcción una ideología que buscaba mostrarse como protectora de la población ecuatoriana migrante, a la vez que se criticaba al neoliberalismo. Sin embargo, no existió una planificación orientada a garantizar los derechos Constitucionales de las personas migrantes que llegaron hacia Ecuador en este periodo. En su lugar, prácticas de criminalización, deportaciones o trabas burocráticas fueron mantenidas en especial con los migrantes provenientes de países en vías de desarrollo. El enfoque de “fronteras abiertas” tampoco fue sostenible. En el año 2015 se establecieron requisitos de visa para los ciudadanos 12 países: Afganistán, Bangladesh, Cuba, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Senegal y Somalia<sup>51</sup>. Todos estos países pertenecientes al Sur Global, a pesar de que el principio de ciudadanía universal en la constitución se planteaba como “elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur”. La política de “fronteras abiertas” tampoco estuvo acompañada por una planificación acorde, pues, no se tomó en cuenta la posible llegada de migrantes de países en vías de desarrollo, ni el posible uso de Ecuador como un país de tránsito de migrantes hacia Estados Unidos.

Un segundo punto de inflexión en la relación del Estado ecuatoriano con la movilidad humana se produjo a partir del año 2015 con el aumento en

---

51 En la actualidad existe un requerimiento de visado para ciudadanos de 29 países: Afganistán, Angola, Bangladesh, Camerún, Corea del Norte, Cuba, Egipto, Eritrea, Etiopía, Filipinas, Gambia, Ghana, Guinea, India, Irak, Irán, Kenia, Libia, Nepal, Nigeria, Pakistán, República Democrática del Congo, Senegal, Siria, Somalia, Sri Lanka, Venezuela, Vietnam y Yemen.

la migración de personas venezolanas. Este periodo también coincidió con un cambio de orientación ideológica dentro del Estado. A continuación, se presentan las principales características de esta etapa.

### El Estado ecuatoriano frente a la migración venezolana

Como resultado de la crisis económica, política y social experimentada en Venezuela, Ecuador registró a partir de 2015 un considerable incremento en la llegada de migrantes venezolanos. A nivel cuantitativo, este es el mayor flujo migratorio de la historia ecuatoriana. Para ilustrar este punto, el gráfico número 2 compara los diez países con mayor saldo migratorio (relación entradas y salidas) dentro de Ecuador durante el periodo 2010-2020.

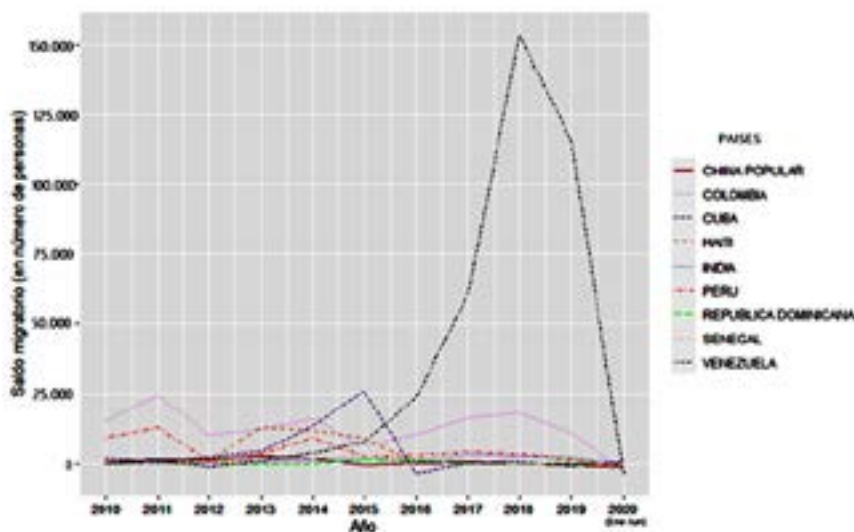


Figura N.2 Saldo migratorio en Ecuador, periodo 2010-2020 (Ene-jun)

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio del Interior de Ecuador

La llegada de ciudadanos venezolanos coincidió con la transición entre los gobiernos de Rafael Correa y Lenin Moreno, la cual estuvo caracterizada por cambios de orientación ideológica y crisis de gobernabilidad. Lenín Moreno fue elegido presidente para el periodo 2017-2021, impulsado por el partido político del expresidente Correa y con un discurso de continuidad

hacia las políticas de izquierda aplicadas en la administración previa. Sin embargo, meses después de su elección, el gobierno de Moreno dio un giro radical y adoptó un enfoque caracterizado por la austeridad económica, la reducción del gasto público y una crítica/confrontación constante contra el movimiento político del expresidente Correa<sup>52</sup>. A nivel geopolítico, Moreno se distanció de los gobiernos de izquierda de la región para alinearse con los movimientos de derecha y extrema derecha<sup>53</sup>. Este giro ideológico es de fundamental importancia, considerando que Ecuador presenta un sistema político hiperpresidencialista<sup>54</sup>.

La economía durante el gobierno de Lenín Moreno se contrajo considerablemente (Jiménez, 2019). La gráfica N.2 ilustra los cambios en el Producto Interno Bruto Ecuatoriano en el periodo 2007-2020. La política de austeridad económica implementada por el gobierno de Moreno incluyó la disminución de la inversión pública y la eliminación de los subsidios estatales sobre los combustibles en 2019. Estas medidas provocaron importantes protestas y movilizaciones sociales que paralizaron al país por varios días y causaron una alta inestabilidad política (Álvarez, 2019). Durante este periodo, el cargo de vicepresidente -el segundo de mayor jerarquía en el país- fue ocupado por cuatro personas, debido a destituciones, encarcelamientos por denuncias de corrupción y renuncias. En 2020, la pandemia global de la COVID-19 agravó la situación económica, añadiendo además una crisis sanitaria sin precedentes. Moreno terminaría su gestión con una aceptación estimada entre el 4 y el 11%, siendo el presidente con menor popularidad en toda la región<sup>55</sup>.

---

52 Pablo Peralta. The right turn as a process, not an assault: The Ecuadorian case, 2007–2019.

53 Así, en múltiples ocasiones se generaron tensiones entre los gobiernos de Lenín Moreno y Nicolás Maduro. Eventualmente, estas tensiones se expresarían en un plano personal a través de la red social Twitter.

54 Richard Ortiz. Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. 2018, 527-566.

55 Esto según información presentada por la Fundación Observatorio Legislativo.

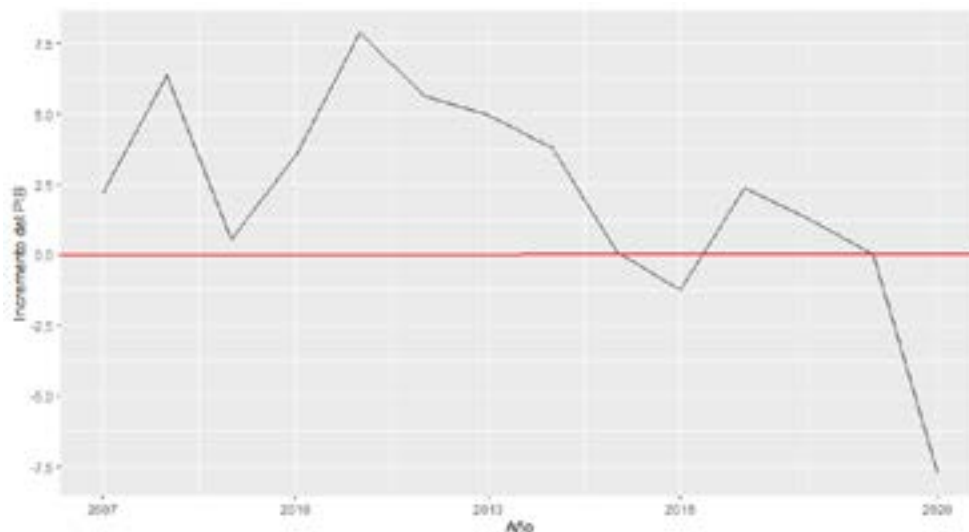


Gráfico N.3: Crecimiento del PIB perido 2007-2020

Fuente: Elaboración propia en base a información de Banco Mundial

Si los flujos migratorios generados tras la Constitución de 2008 plantearon desafíos que no tuvieron una respuesta satisfactoria por parte del Estado ecuatoriano, la migración venezolana produjo retos aún mayores, al desarrollarse en un contexto de alta inestabilidad política, social y económica. Las respuestas desde el Estado en este periodo pueden clasificarse en dos momentos: En un primero, durante los meses iniciales de la administración de Moreno, se buscaron implementar políticas aperturistas acorde con los principios de ciudadanía universal de la Constitución de 2008. En un segundo momento, se aplicó una política abiertamente restrictiva hacia la movilidad humana, caracterizada por un enfoque de securitización de la migración. A continuación, se analizan estas dos etapas.

a) **Tras las pistas de la ciudadanía universal: las primeras respuestas del gobierno ecuatoriano frente a la migración venezolana**

Los primeros meses del gobierno de Lenín Moreno se caracterizaron por narrativas de continuidad hacia el discurso ideológico que la administración previa había desarrollado en torno a la movilidad humana. Por tanto, se proyectó una idea de apertura y protección hacia la migración internacional. En este contexto, se generaron tres documentos de relevancia en materia de política pública: la Ley

Orgánica de Movilidad Humana, la *Agenda de Política Exterior 2017-2021*, y el *Plan Nacional de Movilidad Humana*.

En primer lugar, en 2017 fue aprobada la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Este documento reemplazó a la Ley de Migración de 1971, la cual poseía un enfoque restrictivo hacia la migración transnacional y había sido el marco jurídico que permitió prácticas como la deportación de migrantes durante el gobierno de Rafael Correa. La nueva normativa recoge el enfoque progresista en materia de movilidad humana establecido en la Constitución de 2008. Entre los principios de esta ley se encuentran la *ciudadanía universal*, la *libre movilidad humana*, la *prohibición de criminalización y la igualdad ante la ley y no discriminación* (de los migrantes). Asimismo, se establecen múltiples derechos, incluyendo la *libre movilidad responsable y migración segura* (Artículo 43), el *derecho a la información migratoria* (Artículo 45), el *acceso a la justicia en igualdad de condiciones* (Artículo 47), el *derecho a la integración de niñas, niños y adolescentes* (Artículo 48), el *derecho a la participación política* (Artículo 49), el *derecho al trabajo y a la seguridad social* (Artículo 51), y el *derecho a la salud* (Artículo 52). En cuanto a requerimientos para el ingreso al país, la ley establece que los ciudadanos suramericanos pueden ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana fue aprobada con voto unánime en la Asamblea Nacional, máximo órgano legislativo del país. Representantes de organizaciones como ACNUR, celebraron la entrada en vigor de esta ley por su contenido de protección hacia los migrantes, señalando que “En un contexto global de creciente desplazamiento forzado, Ecuador ofrece un ejemplo de una protección completa para todas las personas migrantes”<sup>56</sup>. En el corto plazo, sin embargo, las políticas públicas implementadas por parte del Estado se separarían de los principios de esta ley. De hecho, en años venideros, miembros del propio gobierno de Lenín Moreno generarían llamados para reformar esta ley, debido al carácter aperturista de la misma.

Siguiendo la línea ideológica de la Ley de Movilidad Humana, en mayo de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad

Humana presentó el *Plan Nacional de Movilidad Humana*, documento que estipula el enfoque del país en relación con los flujos migratorios. Este texto mantiene una línea apegada a la protección de los derechos de los migrantes, incluyendo referencias explícitas a los movimientos de personas venezolanas. El canciller de Ecuador, José Luis Jácome manifestó que este plan buscaba “materializar los principios Constitucionales de movilidad humana, en políticas públicas intersectoriales, con enfoque de derechos, visión de género, con énfasis en grupos de atención prioritaria”<sup>57</sup>. En cuanto a sus principios declarativos, este documento critica abiertamente las políticas restrictivas hacia la movilidad humana, asociándolas con la exclusión y la discriminación. En contraste, la política del gobierno se presenta como aperturista, orientada a proteger el derecho a migrar. Así, por ejemplo, se menciona que:

Uno de los principales problemas que enfrenta la migración son las políticas restrictivas adoptadas por ciertos Estados que dan mayor importancia al control migratorio, limitando el goce efectivo de los derechos de las personas en movilidad humana, al tiempo de desencadenar procesos de exclusión y discriminación, que se relacionan con aspectos como el origen étnico-nacional, condición migratoria, sexo y grupo etario, entre otros.<sup>58</sup>

El Plan Nacional de Movilidad Humana se articula en torno a cuatro ejes: a) Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad en el ámbito internacional, b) Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana, c) Generar condiciones para fomentar una migración ordenada y segura, y d) Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad. En cada uno de estos ejes se establecen mecanismos de acción por parte del Estado incluyendo la simplificación de procedimientos administrativos para migrantes; la necesidad de generar empleo digno y evitar formas de explotación laboral para las personas en condición irregular; microcréditos y apoyos para emprendimientos de migrantes; campañas de sensibilización frente a la xenofobia o la promoción del acceso a la salud y vivienda para

---

57 El Comercio, 4 de junio de 2018.

58 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2018.

migrantes. El plan estipula que el cumplimiento de estas metas depende fundamentalmente del Estado, como ente articulador del trabajo de la sociedad civil y la academia. La mayor parte de los estipulado en el plan no llegaría a ser aplicado.

En líneas similares, en 2018 el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana presentó la Agenda de Política Exterior 2017-2021. Este documento presenta un enfoque centrado en la integración regional y en la protección de los derechos de las personas en movilidad humana. La agenda hace referencia explícita a la situación experimentada en Venezuela y plantea lo siguiente: “La creciente movilidad humana intrarregional obliga a establecer políticas públicas de equiparación de derechos, de acceso a servicios y facilitación de ingreso migratorio”. Como ejes transversales de la agenda se plantea a la Igualdad de género, la movilidad humana, la interculturalidad, la cultura de paz, los derechos humanos y los derechos de la naturaleza.

En lo concerniente a la movilidad humana, uno de los objetivos de la agenda es “borrar la línea divisoria normativa entre nacionales y extranjeros, reconociendo la libertad de movimiento, la igualdad de trato y de oportunidades para los migrantes, la no discriminación y el ejercicio de una ciudadanía ampliada en el mundo”. De la misma manera, la agenda enfatiza que la perspectiva del gobierno sobre la movilidad humana se basa en un enfoque intercultural, de respeto a la diversidad y rechazo a las prácticas de discriminación. Así se establece que: “Ecuador es un país plurinacional e intercultural, que reconoce la riqueza de la diversidad, que respeta los Derechos Humanos, y que acoge sin discriminación a personas de otros países, sin hacer diferencias por su origen étnico, cultural, de género, o de otro tipo”.

De esta manera, la idea-Estado construida durante los primeros meses de gobierno de Lenín Moreno proyecta a Ecuador como un ente abierto a la migración transnacional y protector de los derechos Constitucionales de la población migrante. Los problemas encontrados en la administración previa en relación con los flujos migratorios que llegaron al país, no son considerados, ni se plantean posibles soluciones. Poco tiempo después, la postura ideológica progresista en materia de movilidad humana sería abandonada para en su lugar

aplicar un enfoque explícitamente restrictivo frente a la migración transnacional.

## b) Crisis y securitización de la migración

Las políticas públicas aplicadas por el gobierno de Lenín Moreno en materia de movilidad humana dieron un giro importante en la segunda mitad del año 2018, principalmente a raíz del incremento de flujos de personas venezolanas. En este periodo, las nociones de ciudadanía universal y libre movilidad humana serían excluidas del discurso oficial; en su lugar, la migración pasó a ser representada en términos de crisis y riesgos. Así, el 9 de Agosto de 2018 el presidente declaró *situación de emergencia* en las provincias de Carchi, El Oro y Pichincha<sup>59</sup>. El correspondiente decreto ejecutivo argumentaba que la emergencia se produjo frente “al flujo migratorio inusual de ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, con el objetivo de establecer un Plan de Contingencia y las acciones y mecanismos necesarios para la atención humanitaria”. En el mismo documento se solicita a las mesas de Movilidad Humana dirigidas por los gobernadores de provincias que “se mantengan en estado de alerta y operativos para realizar las acciones inmediatas que se requieran; así como, afrontar cualquier situación negativa que se pudiere generar por el flujo migratorio inusual que se ha ido incrementando a partir del mes de abril del 2018”. Semanas antes, el ministro de gobierno Mauro Toscanini se refería en los siguientes términos a los movimientos de personas venezolanas cruzando el paso fronterizo de Rumichana “Estamos tratando de controlar eso de ahí (...) ha habido problemas epidemiológicos, enfermedades que nos las teníamos hace 40 o 50 años: sarampión, fiebre amarilla, inclusive, un caso con sida... se hizo el cerco epidemiológico, pero son casos que realmente preocupan”<sup>60</sup>.

La declaración de *situación de emergencia* fue un dispositivo para la aplicación de políticas restrictivas hacia la migración venezolana. Por ejemplo, el 16 de agosto de 2018 el gobierno estableció el requerimiento de presentación de pasaportes para el ingreso de ciudadanos venezolanos a Ecuador (Hasta aquel momento el único

---

59 Se trata de zonas fronterizas con Colombia (Carchi) y Perú (El Oro), así como la provincia en la que se encuentra la ciudad de Quito (Pichincha).

60 El Universo, 07 de agosto de 2019.

documento necesario para acceder al país era la cédula de identidad<sup>61</sup>). En la práctica, este requisito burocrático impedía la llega de nuevos migrantes, pues, en Venezuela la obtención de pasaportes constituía un obstáculo mayúsculo, infranqueable para la mayoría de personas. El Ministro del Interior argumentó que esta decisión respondía a motivos de seguridad, en sus palabras: “Algunos (documentos de identidad) muestran daños o deterioro, otras carecen de código de barras o chips, por lo que se consideran documentos altamente falsificables”<sup>62</sup>. Para dar operatividad a las nuevas restricciones, se propuso la generación de un “Corredor Humanitario”, a través del cual Estado garantizaría el transporte por tierra de los migrantes venezolanos que -sin tener pasaporte- desearan transitar por el territorio ecuatoriano hacia Perú. La aplicación de estas medidas fue suspendida por decisión judicial pocas semanas después, no obstante, este sería un punto de inflexión en la forma en que el Estado proyectaba su visión sobre migración venezolana. En adelante el enfoque adoptado estaría marcado por el control y las restricciones securitistas. El gráfico N.4 muestra una línea temporal sobre las principales acciones del Estado en relación con la migración venezolana entre 2017 y 2020.

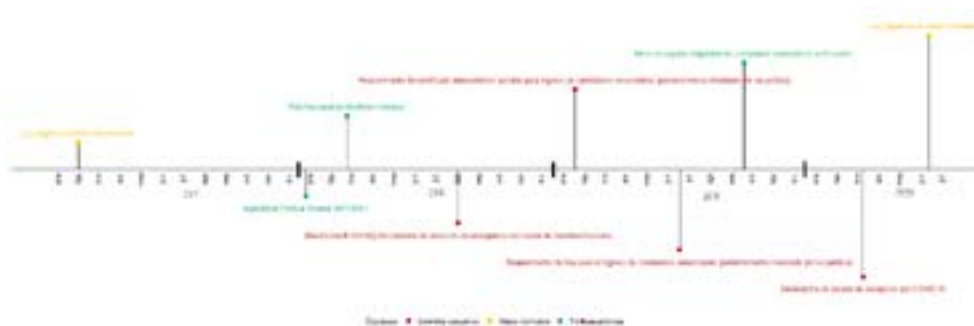


Gráfico N.4 Línea temporal de las principales acciones estatales sobre movilidad humana (2017-2020)

Fuente: Elaboración propia

En 2019, funcionarios del régimen de Lenín Moreno plantearon la necesidad de generar reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, especialmente en lo referente a la libre movilidad humana

61 En cuanto a visados para la permanencia en Ecuador, los ciudadanos venezolanos en este periodo podían acceder a las visas Mercosur, las cuales facilitaban la regulación de su estatus migratorio. Posteriormente, estas visas serían eliminadas.

62 El Comercio, 16 de agosto de 2018.

y a los mecanismos para la deportación de migrantes. La ministra de Gobierno manifestó al respecto que, lejos de cumplir con su objetivo, la libre movilidad “convirtió al Ecuador en un lugar atractivo de paso para la trata de personas”<sup>63</sup>. Asimismo, utilizó el ejemplo del ingreso al Ecuador de tres miembros del grupo Estado Islámico para justificar la necesidad de reformar las políticas migratorias, en sus palabras: “Necesitamos tener una migración ordenada, porque las amenazas en las que el país está involucrado, si es que no lo hacemos, son muy graves”<sup>64</sup>. Así, el enfoque ideológico proyectado desde las instituciones estatales adquieren un matiz securitista, enfocado en contrarlar los flujos migratorios como una posible amenaza frente al orden social. Las reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana fueron presentadas a la Asamblea Nacional el 30 de julio de 2019 y analizada en primer debate en junio de 2020. Estas reformas no han sido introducidas hasta la fecha.

Otro hito importante en la relación del Estado ecuatoriano con los flujos migratorios provenientes de Venezuela fue la introducción de un requerimiento de visado para el ingreso de los ciudadanos de aquel país. Este requisito, presentado en junio de 2019, se orientó explícitamente a reducir en su máximo posible la migración venezolana, por vías oficiales. El decreto ejecutivo correspondiente también planteó una amnistía migratoria para los ciudadanos venezolanos que no hayan violado las leyes del Ecuador y que ingresaron regularmente al país (incluyendo a las personas en condición migratoria irregular por haber excedido su tiempo de permanencia en el país). Como mecanismos para la regularización de migrantes se estableció un censo de extranjeros y el otorgamiento de una visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias. El presidente Moreno manifestó que esta decisión fue tomada “con profundo sentido humanitario y con la firme convicción de velar por el bienestar de todos”<sup>65</sup>. Asimismo a través de su cuenta de Twitter expresó que “Somos una sociedad incluyente y solidaria, sin embargo estamos obligados a actuar (...) Como Jefe de Estado es mi deber garantizar orden, seguridad y respeto para los ecuatorianos y migrantes”. Este requerimiento se convertiría en una

---

63 El Comercio, 16 de Junio de 2019.

64 El Universo, 24 de junio de 2019.

65 El Comercio, 29 de julio de 2019.

barrera efectiva para la llegada de nuevos migrantes, como puede observarse en el gráfico N.2. Posteriormente, en 2020 a causa de la pandemia de la Covid-19 las fronteras terrestres del país fueron cerradas completamente.

Con relación a visados de trabajo, el Estado ecuatoriano eliminó la visa Mercosur, la cual facilitaba la legalización de la estadía en Ecuador por motivos laborales, hecho que complicó la regularización de muchos migrantes. Durante este periodo temporal, los trámites burocráticos también se vuelven más engorrosos para los migrantes venezolanos. En términos generales, las personas entrevistadas en esta investigación que llegaron al país durante los primeros años de este movimiento migratorio tienen una mejor experiencia con trámites burócraticos en comparación con las personas cuya llegada es más reciente.

En términos generales, el enfoque del gobierno de Lenín Moreno sobre la migración se basó en políticas *ad hoc* adoptadas frente al incremento de flujos migratorios provenientes de Venezuela, oponiéndose de manera explícita a lo descrito en documentos como el Plan Nacional de Movilidad Humana, la Agenda de Política Exterior 2017-2021, la Ley de Movilidad Humana y la Constitución. La planificación desarrollada a principios de la administración de Moreno se convirtió en letra muerta. Esto responde tanto a deficiencias estructurales en la planificación estatal, como al enfoque populista que también caracterizó a este gobierno. Al respecto, se debe notar que la oposición a las políticas de ciudadanía universal o fronteras abiertas se desarrolla en un momento en que la opinión pública a nivel nacional ubicaba a la migración como uno de los principales problemas del país<sup>66</sup>. En tal contexto, la aproximación del gobierno de Lenín Moreno privilegió respuestas orientadas a aumentar su popularidad por sobre análisis más profundos sobre el rol del Ecuador como país receptor de migrantes.

**c) La “venezolización” de la criminalidad y la pobreza**

En el contexto Latinoamericano, una forma de exclusión xenofóbica consiste en asociar un supuesto aumento de la criminalidad con

---

<sup>66</sup> Jaques Ramírez., Yoharlis Linares. Geo) políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador. En Cécile Blouin, Después de la Llegada. Realidades de la migración venezolana. 2019.

los flujos migratorios venezolanos. Diversos estudios sugieren que no existe una correlación directa entre estos dos fenómenos; por el contrario, los migrantes deben enfrentarse también a los índices de criminalidad preexistentes en los países receptores<sup>67</sup> <sup>68</sup>. Desde el enfoque de la securitización, no obstante, el Estado ecuatoriano muchas veces refuerza estos estereotipos. En varias ocasiones el gobierno de Lenín Moreno utilizó la supuesta criminalidad asociada a este movimiento migratorio para justificar sus propias políticas. Por ejemplo, en enero de 2019 frente al asesinato de una mujer en una vía pública de la ciudad de Ibarra por parte de su pareja de nacionalidad venezolana, el presidente se expresó en los siguientes términos a través de twitter “Ecuador es y será un país de paz. No permitiré que ningún antisocial nos la arrebate. La integridad de nuestras madres, hijas y compañeras es mi prioridad. He dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera. Analizamos la posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país. Les hemos abierto las puertas, pero no sacrificaremos la seguridad de nadie”.

Otro ejemplo, se produjo en Octubre de 2019. En medio de una serie de protestas y movilizaciones sociales en contra de Lenín Moreno, la Ministra de Gobierno (María Paula Romo) anunció la detención de 17 personas (16 venezolanos y un ecuatoriano) acusadas de poseer información sobre la movilización del Presidente y Vicepresidente, con la finalidad de desestabilizar y generar caos en el país<sup>69</sup>. En días posteriores esta información fue difundida constantemente, enfatizando la nacionalidad de los detenidos. El vicepresidente Otto Sonnenholzner, también hizo referencia a la detención de 27 ciudadanos extranjeros acusados de generar actos vandálicos dentro de las protestas, mencionando que “Ciudadano extranjero que se preste para generar caos y violencia, que no cumpla con las leyes del país, no podrá seguir en Ecuador. Sancionaremos y haremos todo lo que esté a nuestro alcance para iniciar deportaciones”<sup>70</sup>. A la par, el propio presidente acusó públicamente a su par venezolano Nicolás

---

67 Juan Franco. ¿Los sospechosos de siempre? Efectos de la migración irregular en la criminalidad, 2020.

68 Esteban Cuevas. Reconfiguración social en Lima: entre la migración y la percepción de inseguridad, 2018.

69 El Telégrafo, 10 de octubre de 2019.

70 Ibidem.

Maduro de estar detrás de las protestas en su contra<sup>71</sup>. En este contexto, el discurso oficial buscó emplear los estigmas relacionados con la criminalidad de las personas venezolanas en su favor, para quitar legitimidad a los movimientos de protesta. Posteriormente, se conocería que las personas detenidas no tuvieron ninguna participación en los actos de los que fueron acusados.

De manera similar, el gobierno de Lenín Moreno también empleó las imágenes negativas de pobreza y crisis asociadas a la migración venezolana para justificar su propia orientación ideológica y económica. En varias ocasiones, altos funcionarios del Estado manifestaron que la política económica de su gobierno evitó que Ecuador se convierta *en otra Venezuela*. En palabras de la ministra Romo, “Es el Gobierno que evitó que Ecuador sea Venezuela”<sup>72</sup>. El propio Lenín Moreno publicó un editorial en el Diario de las Américas de Miami titulado “De cómo el Ecuador evitó ser Venezuela” en el que se repasa su gestión como presidente. En la campaña presidencial de 2021 circuló una campaña publicitaria en la que se usaban fotografías de migrantes venezolanos en condición de vulnerabilidad con mensajes políticos, aunque su autoría no ha sido confirmada. Lejos de apegarse al enfoque protector de los derechos de los migrantes establecido en la propia constitución, las acciones y discursos promovidos desde los más altos niveles del Estado ecuatoriano han representado a la migración como un riesgo y un perjuicio para el orden y la seguridad del país.

## Conclusiones

Gran parte de la historia de Ecuador durante el siglo XX estuvo marcada por las perspectivas propias de un país emisor de migrantes. Este contexto, influyó la constitución de 2008 que adoptó un enfoque progesista y abierto hacia la migración transnacional. Sin embargo, esta orientación privilegió cálculos populistas por sobre políticas sostenibles. En este sentido, principios aperturistas como la ciudadanía universal han sido de difícil aplicación. La proyección del Estado en relación con la migración transnacional se caracteriza, desde este punto de vista, por una disyuntiva entre la proyección ideológica (State-Idea) y las prácticas concretas (State-System). En el periodo

71 BBC Mundo, 10 de octubre de 2019.

72 El Comercio, 12 de Julio 2020

del presidente Lenin Moreno, sin embargo, el enfoque ideológico de apertura hacia la migración transnacional es abandonado completamente, para dar paso a un enfoque securitista y de criminalización hacia la población migrante, especialmente de nacionalidad venezolana. Todo esto desde el lente del populismo como política de Estado. En este contexto, las políticas implementadas desde la entrada en vigor de la constitución de 2008 hasta la actualidad se caracterizan por contradicciones, cambios ideológicos y la persistencia de enfoques populistas.

### Referencias bibliográficas

- Casal, Ana. Derecho a la Ciudad y Justicia Social Una ciudad para todas y para todos. 2011. [http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL\\_ANA.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL_ANA.pdf)
- Abrams, Phil. Notes on the Difficulty of Studying the State. *Journal of historical sociology*, 1, 2018, 58-89.
- Acosta, Alberto. El Buen (con) La responsabilidad objetiva por (re) construir: Alcances de la Constitución de Montecristi. *Otra Economía*, 2010, 4(6), 8-31.
- Agudelo, Germán y Hoyos, Juan. La implementación del principio de ciudadanía universal en la Constitución de Ecuador de 2008. *Via Inveniendi et iudicandi*, 8(2), 2013, 53-78.
- Álvarez Velasco, Soledad. Ilegalizados en Ecuador, el país de la “ciudadanía universal”. *Sociologías*, 22, 2020, 138-170.
- Álvarez Litben, Silvia. El paro popular e indígena de 2019 en Ecuador: una crónica etnografiada desde la costa. *Perifèria: revista de recerca i formació en antropologia*, 24(2), 2019, 0289-303.
- Barragán, Rossana y Wanderley, Fernanda. Etnografías del Estado en América Latina. Presentación del dossier. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (34), 2009. 21-25.
- Bens, Jonnas y Veters, Larissa. *Ethnographic legal studies: reconnecting anthropological and sociological traditions*. 2018.
- Bigo, Didier. Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27(1\_suppl), 2002, 63-92.
- Bourbeau, Phillipe. *The securitization of migration: A study of movement and order*. Taylor & Francis. 2011.

- Bocskor, Ákos. Anti-immigration discourses in Hungary during the 'Crisis' year: The Orbán government's 'National Consultation' campaign of 2015. *Sociology*, 52(3), 2018, 551-568.
- Calhoun, Craig. *Dictionary of the social sciences*. Oxford University Press. 2002.
- Cachanosky, Nicolas y Padilla, Alexandre. Latin American populism in the twenty-first century. *The Independent Review*, 24(2), 2019, 209-226.
- Camas Alvarez, Ronnie, y Núñez Angulo, Jessica. *Comunicación 2.0 como estrategia de comunicación política, para el posicionamiento de la idea de partidocracia en la campaña electoral de Rafael Correa (2006)* (Bachelor's thesis, Quito). 2019.
- Cerbino, Mauro. *Los Enlaces Ciudadanos del presidente Rafael Correa: entre la exaltación del pueblo y el combate a los medios*. FLACSO Ecuador. 2016.
- Chami, Georgina, Christopher Brown, and Nalanda Roy. "The securitization of Post-9/11 reception patterns of refugees, asylum seekers, and migrants: deconstructing the Venezuelan Exodus (A case study)." *Migration and Development* 10.2 (2021): 238-259.
- Chen Anny. Introduction: The Complexity of Global Citizenship. In: *Global Citizen Formation. Governance and Citizenship in Asia*. Springer, Singapore. [2021](#)
- Correa, A. *Ciudadanía universal y libre movilidad: Comentarios sobre una utopía ecuatoriana*. *Debates*, 47, 2016, 12-16.
- Cuevas, Esteban. *Reconfiguración social en Lima: entre la migración y la percepción de inseguridad*. 2018.
- De la Torre, Carlos. *Populism and democracy: Political discourses and cultures in contemporary Ecuador*. *Latin American Perspectives*, 24(3), 1997, 12-24
- Huysmans, Jef . *The European Union and the securitization of migration*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), 2020, 751-777.
- Evans-Pritchard, Edward. *The nuer*. Oxford. 1951
- Fiddian-Qasmiyeh, Elena (Eds.). *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*. OUP Oxford. 2015.
- Fortes, Mayer, Evans-Pritchard, Edward. *African Political Systems*. London: Oxford University Press. 1940.
- Franco, Alex. Breve análisis histórico de la inmigración al Ecuador. *Revista Facultad de Jurisprudencia*, (2), 2017, 1-30.

- Franco, Juan. ¿Los sospechosos de siempre? Efectos de la migración irregular en la criminalidad. 2020
- Feline Freier, Luisa y Arón, Valeria. El sufrimiento del migrante: la migración cubana en el sueño ecuatoriano de la libre movilidad. *Apuntes*, 46(84), 2019, 95-126.
- Gudynas, Eduardo. Desarrollo, derechos de la naturaleza y buen vivir después de Montecristi. *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*, 86, 2011.
- Herrera, Giaconda, y Torres, Alicia. La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades. Flacso-Sede Ecuador. 2005
- Herrera, Giaconda y Cabezas Gálvez, Gabriela. Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018. Gandini, Luciana; Lozano Ascencio, Fernando; y Prieto Victoria (Coords.) *Crisis y migración de la población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica, México, UNAM*, 125-155.
- Jassir, Mauricio. Partidocracia, autoritarismo y refundación: una lectura de la historia transmisión ecuatoriana del mito del eterno retorno. In *Regards actuels sur les régimes autoritaires dans le monde luso-hispanophone: la transmission en question* (pp. 65-81). Éditions Orbis Tertius.
- Jiménez Encalada, Sonia. Políticas neoliberales en el gobierno de Lenín Moreno (Bachelor's thesis, Quito: UCE). 2019.
- Lopižić, Ivan y Lalić Novak, Goranka. The role of deconcentrated state administration in migration and integration affairs: a way forward. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 18(2), 2018 289-312.
- Morano-Foadi, Sonia. Solidarity and responsibility: Advancing humanitarian responses to EU migratory pressures. *European Journal of Migration and Law*, 19(3), 2017, 223-254.
- Ortiz, Richard. Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 2018, 527-566.
- Pierson, Christopher. *The modern state*. Routledge. 2012
- Peruzzotti, Enrique. El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina. Flacso-Sede Ecuador. 2008.
- Peralta, P. O. The right turn as a process, not an assault: The Ecuadorian case, 2007–2019 1. In *Global Resurgence of the Right* (pp. 235-254). Routledge.
- Pugh, Jeffrey. Universal citizenship through the discourse and policy of Rafael Correa. *Latin American Politics and Society*, 59(3), 2017, 98-121.

- Plaza, Ricardo. La responsabilidad objetiva por daños ambientales y la inversión de la carga de la prueba en la Nueva Constitución. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales*, (2), 2008 22-24.
- Radcliffe-Brown, Alfred. African systems of kinship and marriage. Routledge. 2015.
- Ramírez, Jaques., Linares, Yoharlis, & Useche, Emilio. geo) políticas migratorias, inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador. En Cécile Blouin, Después de la Llegada. Realidades de la migración venezolana. Lima (Perú): Themis-PUCP. 2019.
- Ripoll, S., & Navas-Alemán, L. Xenofobia y discriminación hacia refugiados y migrantes venezolanos en Ecuador y lecciones aprendidas para la promoción de la inclusión social. 2018.
- Saldívar, Emiko. Everyday practices of Indigenismo: An ethnography of anthropology and the state in Mexico. *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 16(1), 2011. 67-89.
- Scott, Joan. Seeing like a state. Yale University Press. 2008.
- Shachar, Ayelet. The Oxford handbook of citizenship. Oxford University Press. 2017-
- Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil (Eds.). The anthropology of the state: a reader. John Wiley & Sons. 2019.
- Spieker, Manfred. The Obligations and Limitations of Solidarity: The Role of the State in Migration Ethics. *Journal of Markets & Morality*, 22(2), 2019.
- Trouillot, Michael. The anthropology of the state in the age of globalization: Close encounters of the deceptive kind. *Current anthropology*, 42(1), 2011, 125-138.
- Vázquez, Rafael. Los inmigrantes ecuatorianos en España y su contribución a la economía ecuatoriana mediante el envío de remesas: nuevas perspectivas ante la crisis económica. *Historia* 396, 2(2), 2016, 245-270.
- Vega, Cristina y Celleri, Daniela. En los límites de la nación diversa: ¿qué lugar ocupan los migrantes en el proyecto ecuatoriano plurinacional?. *Andamios*, 2015, 12(28), 43-72.
- Viña Castillo, Karla. Política migratoria en Ecuador: personas de nacionalidad africana privadas de libertad en el Centro de Acogida para Extranjeros en Situación Irregular "Hotel Carrión", 2011-2017 (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- Weyland, Kurt. Clarifying a contested concept: Populism in the study of Latin American politics. *Comparative politics*, 1-22. 2011.
- Yépez Arroyo, María. El Hotel Carrión, resistencias y contradicciones un acercamiento a experiencias de detención y deportación (Bachelor's thesis, Quito: USFQ, 2016).

## CAPÍTULO V

### FACTORES QUE INCIDEN EN LA TRATA INFANTIL CON FINES DE MENDICIDAD FRENTE AL DERECHO A LA CIUDAD EN OTAVALO

**Christian Paúl Pazmiño Sandoval<sup>1</sup>**  
Investigador independiente  
e\_cppazminio@uotavalo.edu.ec

**Andrea Carolina Subía Cabrera<sup>2</sup>**  
Docente investigadora  
Universidad de Otavalo  
asubia@uotavalo.edu.ec

---

1 Abogado por la Universidad de Otavalo, Libre ejercicio profesional. Observador del Observatorio Jurídico para la promoción y prevención de derechos colectivos Carrera de Derecho. Libre ejercicio profesional, [e\\_cppazminio@uotavalo.edu.ec](mailto:e_cppazminio@uotavalo.edu.ec).

2 Abogada y Mediadora de la República del Ecuador. Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Doctorando en Derecho por la Universidad Nacional Mar del Plata-Argentina, Docente investigadora y Coordinadora de investigación de la Carrera de Derecho de la Universidad de Otavalo, Ecuador. [asubia@uotavalo.edu.ec](mailto:asubia@uotavalo.edu.ec).

## Resumen:

El presente capítulo tuvo como objetivo analizar los factores que inciden en el fenómeno de trata infantil con fines de mendicidad frente al derecho a la ciudad en Otavalo. A través del enfoque cualitativo, el tipo de investigación documental descriptiva y la técnica de revisión bibliográfica, se identifica en los resultados que el fenómeno de la trata de personas con fines de mendicidad afecta mayoritariamente a niñas, niños y adolescentes. Los factores estructurales de este fenómeno se vinculan a la situación socioeconómica de las familias, patrones culturales de trabajo infantil, y falta de integración social de las familias inmigrantes que viven en la ciudad. Finalmente, se considera que el derecho a una ciudad inclusiva debería prevenir la vulneración de derechos frente a los fenómenos de movilidad humana.

**Palabras clave:** trata infantil, mendicidad, explotación, niños, niñas y adolescentes, ciudad inclusiva, Otavalo.

## Introducción

La trata de personas es un fenómeno que atenta contra la libertad e integridad de las personas, actualmente es conocida como la “esclavitud de la economía global del Siglo XXI<sup>3</sup>, ya que es un delito que transgrede todos los derechos humanos de las víctimas de manera interseccional, así como, a la soberanía interna de los Estados <sup>4</sup>.

La trata infantil es una problemática internacional que afecta a todos los Estados, más del 30% de las víctimas de este delito son niños, niñas y adolescentes<sup>5</sup>. Por otra parte, en Ecuador en 2016, el Consejo de la Judicatura se estima que la trata de personas con fines de explotación laboral es del 40%, sexual del 53% y lo demás para otros fines<sup>6</sup>.

---

3 Mick Wilkinson. Una revisión de “esclavitud moderna: El mundo secreto de 27 Millones de personas”. 2010. <http://dx.doi.org/10.1080/10402659.2010.524586>.

4 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODUC). Informe Mundial sobre la Trata de Personas. 2014. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf)

5 Naciones Unidas Ecuador. Más del 30% de víctimas de trata de personas son menores de edad. 2021.

6 Andrea Subía. Análisis del tratamiento en Ecuador de la trata infantil con fines de explotación laboral durante el periodo 2008 al 2017. 2018.

En Ecuador, especialmente en el cantón Otavalo, conforme el diagnóstico de Soledad Coloma<sup>7</sup>, la principal modalidad de explotación en la trata de niños, niñas y adolescentes (NNA) es la laboral; seguida de la mendicidad, la misma que afecta, por una parte, a familiares que provienen de comunidades del sector rural indígena, y por otra parte a inmigrantes de nacionalidad venezolana.

En el caso de la ciudad de Otavalo, la Fiscalía del cantón especifica que la mayoría de las denuncias de trata de personas corresponden a fines de explotación laboral y con menor incidencia en la sexual. En materia de etnicidad la población indígena es la más afectada.<sup>8</sup> Sobresalen diversos factores estructurales<sup>9</sup> para que el fenómeno de la trata infantil con fines de mendicidad, se produzca y reproduzca<sup>10</sup>. Por otra parte, las ciudades se construyen en base a la planificación urbana desde los gobiernos municipales quienes ostentan la obligación de proteger a grupos vulnerables, en este sentido, el objetivo del presente capítulo es analizar los factores que inciden en la trata infantil con fines de mendicidad frente al derecho a la ciudad en Otavalo.

Es una investigación de tipo mixta: teoría documental y sociología-jurídica<sup>11</sup>, con enfoque cualitativo<sup>12</sup>, y mediante la aplicación del método analítico, como técnicas la revisión bibliográfica y la entrevista a expertos en el sistema de protección de derechos del cantón Otavalo.<sup>13</sup> Se identifica: primero, a nivel teórico, la definición de trata de personas y trata infantil en el sistema jurídico ecuatoriano, PACTA, trata infantil con fines de mendicidad; segundo, se presenta el diagnóstico del cantón Otavalo en base al Plan de Ordenamiento Territorial cantonal de Otavalo (PDOT)<sup>14</sup> y al estudio de la trata de personas en el cantón Otavalo realizado por

---

7 Soledad Coloma. Diagnóstico sobre la Trata de Personas en los cantones de Otavalo y Cotacachi, Provincia de Imbabura. 2012.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

10 Christian Pazmiño. Factores familiares, económicos, sociales y culturales que influyen en la trata infantil con fines de mendicidad en el cantón de Otavalo. 2021.

11 Santa Palella y Feliberto Martins. Metodología de la investigación cuantitativa. 2012.

12 Fidas Arias. El proyecto de investigación. 2006.

13 Christian Pazmiño. Factores familiares, económicos, sociales y culturales que influyen en la trata infantil con fines de mendicidad en el cantón de Otavalo. 2021.

14 Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Otavalo. Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Otavalo - Provincia de Imbabura. 2019. [http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL\\_SNI/data\\_sigad\\_plus/sigadplusdocumentofinal/1060000500001\\_DOCUMENTO%20FINAL%20PDOT%20OTAVALO\\_15-03-2015\\_19-55-15.pdf](http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1060000500001_DOCUMENTO%20FINAL%20PDOT%20OTAVALO_15-03-2015_19-55-15.pdf)

Coloma<sup>15</sup>; tercero, se analizan los resultados sobre los factores que inciden en la trata infantil con fines de mendicidad en base a las entrevistas aplicadas a actores locales que forman parte de los sistemas cantonales de protección integral de grupos de atención prioritaria conforme el Código Orgánico de Organización Territorial<sup>16</sup>. Finalmente, se identifica el derecho a la ciudad como el mecanismo a través del cual la planificación de la movilidad humana es un deber de la municipalidad en la búsqueda de la construcción de ciudades inclusivas; y un derecho a la igualdad y no discriminación para la integración social de los ciudadanos que la habitan, sin distinción de género, etnia o nacionalidad.

### La trata de personas y trata infantil en el sistema jurídico ecuatoriano

Conforme la definición de trata de personas del artículo 3 literal a) del Protocolo de Palermo:

se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos<sup>17</sup>.

La trata de personas consiste en el desplazamiento de personas, mediante el uso de fuerza, violencia, engaño o formas análogas, con el fin de ser explotada, en diversas modalidades de explotación pueden ser: sexual, laboral, servidumbre, esclavitud, mendicidad, extracción de órganos, entre otros.

15 Soledad Coloma, Diagnóstico sobre la Trata de Personas en los cantones de Otavalo y Cotacachi, Provincia de Imbabura. 2012.

16 Código Orgánico de Organización Territorial. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010, Art. 54. <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>

17 Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 2000, Art. 3.

En el contexto internacional la trata de personas se encuentra definida en el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños” (conocido como “Protocolo de Palermo”) del año 2000 y vigente en Ecuador desde 2002. Este establece la obligación de los Estados de tipificar y sancionar este delito dentro de sus legislaciones. La finalidad del Protocolo de Palermo conforme el artículo 2 es:

a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; b) Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines<sup>18</sup>.

Existe especial atención de los NNA en Ecuador debido son el principal grupo de atención prioritaria por la vulnerabilidad vinculada a su rango etario, por lo cual, entre los principales deberes del Estado son: respetar, proteger y promover el cumplimiento de los derechos humanos, especialmente de este grupo que es el más vulnerable a ser víctima de todo tipo de violencia, como es el delito de trata de personas. El delito de trata de personas se califica como complejo, de difícil comprobación, es un tipo penal que se caracteriza por contener varios verbos rectores, así como modalidades de explotación.

Cabe precisar que, su denominación ha evolucionado, en un inicio se conocía como trata de blancas, para pasar a trata de esclavos, hasta que actualmente se tipifica como trata de personas, desde el año 2000 con el Protocolo de Palermo; y, por el principio de convencionalidad un tratado es adoptado dentro del ordenamiento jurídico de los Estados parte. Subía citando a Storini señala:

Storini (2006: 180-187) determina que, en ninguna circunstancia o instancia judicial, se considerará válido que el NNA haya sido trasladado/a por su propia voluntad hacia otro lugar distinto al de su residencia; hecho que genera conflictos en la familia que ha consentido el traslado del NNA que por temor a ser criminalizada evita denunciar por futuras represalias<sup>19</sup>. Se considera que trata infantil es aquel fenómeno social de explotación de personas menores 18 años

---

18 Ibidem, Art. 3, p.44.

19 Andrea Subía. Análisis del tratamiento en Ecuador de la trata infantil con fines de explotación laboral durante el período 2008 al 2017. 2018. p.32.

de edad que incluye la categoría de niños, niñas y adolescentes (NNA); la trata infantil cobra autonomía en base al literal c) del artículo 3 del Protocolo de Palermo, que la define como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación resaltando que existe trata infantil aunque no se utilice ninguno de los medios coercitivos y se considera irrelevante el consentimiento de la víctima y sus familiares<sup>20</sup>.

Cuando son objeto de explotación niños, niñas y adolescentes en la trata de personas se define como trata infantil; se debe puntualizar que existe un aspecto característico de este tipo penal, ya que constituye delito exista o no consentimiento de la víctima y/o su familia. Por otro lado, en cuanto a la asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas, el Protocolo de Palermo establece en el artículo 6:

1. Cuando proceda y en la medida que lo permita su derecho interno, cada Estado Parte protegerá la privacidad y la identidad de las víctimas de la trata de personas, en particular, entre otras cosas, previendo la confidencialidad de las actuaciones judiciales relativas a dicha trata. (...) 3. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil (...) <sup>21</sup>.

Con esta disposición, establece que los Estados parte deben crear mecanismos y políticas de protección de la privacidad e identidad de las víctimas, con el fin de que no sean re victimizadas. Dentro de las medidas, se deben crear mecanismos para asegurar que a las víctimas se les brinde atención física, psicológica y social; con la ayuda de entidades públicas o privadas, así como, de asistencia humanitaria como: acogida institucional de las víctimas, asistencia médica y psicológica, programas sociales de acceso a la educación y empleo, y acceso a la justicia de forma gratuita, en todas las instancias. A nivel nacional, la trata de personas está sancionada como un delito, estipulado en el Código Orgánico Integral Penal<sup>22</sup>, en el

20 Ibidem, p. 128.

21 Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 2000, Art. 6, p. 4.

22 Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb.-2014. [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT\\_CEDAW\\_ARL\\_ECU\\_18950\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf)

artículo 91 inciso primero, que estipula:

La captación, transportación, traslado, entrega, acogida o recepción para sí o para un tercero, de una o más personas, ya sea dentro del país o desde o hacia otros países con fines de explotación, constituye delito de trata de personas<sup>23</sup>.

En un primer momento brinda un concepto de la trata de personas acogiéndose a lo que manifiesta el Protocolo de Palermo. Adicionalmente, se identifica que posee varios verbos rectores aplicables como son: captar, transportar, trasladar, entregar, acoger o receptor; que permitirá a los funcionarios competentes identificarla de mejor manera. Además, en el mismo artículo 91 se establecen lo que se constituye como la explotación y sus modalidades:

Constituye explotación, toda actividad de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier otro beneficio, para sí o para un tercero, mediante el sometimiento de una persona o la imposición de condiciones de vida o de trabajo, obtenidos de: 1. La extracción o comercialización ilegal de órganos, tejidos, fluidos o material genético de personas vivas, incluido el turismo para la donación o trasplante de órganos. 2. La explotación sexual de personas incluida la prostitución forzada, el turismo sexual y la pornografía infantil. 3. La explotación laboral, incluida el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil. 4. Promesa de matrimonio o unión de hecho servil, incluida la unión de hecho precoz, arreglada, como indemnización o transacción, temporal o para fines de procreación. 5. La adopción ilegal de niñas, niños y adolescentes. 6. La mendicidad. 7. Reclutamiento forzoso para conflictos armados o para el cometimiento de actos penados por la ley. 8. Cualquier otra modalidad de explotación<sup>24</sup>.

El Código Orgánico Integral Penal ecuatoriano tipifica el delito de trata de personas, definiéndolo como toda actividad de captar, trasladar y explotar a una persona por fines lucrativos, lo cual pone en riesgo la vida o las condiciones de integridad de quienes son víctimas; el traslado de la víctima puede ocurrir dentro de las fronteras, así como fuera del territorio nacional.

---

23 Ibidem, p. 36.

24 Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb. 2014. p.36.

Las víctimas pueden ser tanto personas adultas, hombres y mujeres, así como niñas, niños y adolescentes quienes son más propensos a caer en redes de trata de personas por su rango etario.

La trata infantil no se encuentra normada en el Ecuador, es decir, no existe un artículo de la codificación penal referente a la trata infantil o trata de niñas, niños y adolescentes, no obstante, el Código Orgánico Integral Penal si prescribe una pena elevada cuando las víctimas son personas que forman parte de grupos de atención prioritaria (NNA, adultos mayores, personas con discapacidad), es así que, en el artículo 92, numeral 2 se estipula:

La trata de personas será sancionada: (...) 2. Con pena privativa de libertad de dieciséis a diecinueve años, si la infracción recae en personas de uno de los grupos de atención prioritaria o en situación de doble vulnerabilidad o si entre la víctima y el agresor ha existido relación afectiva, consensual de pareja, conyugal, convivencia, de familia o de dependencia económica o exista vínculo de autoridad civil, militar, educativa, religiosa o laboral<sup>25</sup>.

En cuanto al numeral referido, se comprende que existe una sanción más severa de dieciséis a diecinueve años de pena privativa de libertad cuando las víctimas formen parte de grupos de atención prioritaria como son los niños, niñas y adolescentes, no obstante, no existe un artículo referente a la trata infantil exclusivamente en la legislación ecuatoriana a diferencia del numeral c) del Art. 3 del Protocolo de Palermo. Otro texto normativo, es la Ley Orgánica de Movilidad Humana<sup>26</sup> (LOMH), creada con la finalidad de crear mecanismos para la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad humana. En la LOMH, se encuentra todo un capítulo (VI) sobre la Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, dentro de la Sección I se establecen las definiciones y principios sobre la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes:

Art. 117.- Víctima de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes. Es víctima de trata de personas quien haya sido objeto de captación, transporte, traslado, entrega, acogida o recepción, en el país, desde o hacia otros países, con fines de explotación de la que resulte un provecho material o económico, una ventaja inmaterial o cualquier

---

25 Ibidem, p. 37.

26 Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial Suplemento 938 de 06-feb-2017

otro beneficio para un tercero. Es víctima de tráfico ilícito de migrantes la persona que haya sido objeto de migración ilícita desde o hacia el territorio del Estado ecuatoriano, con el fin de obtener beneficio económico de manera directa o indirecta, u otro beneficio de orden material en favor de un tercero<sup>27</sup>.

Se menciona que las víctimas de este delito son objeto de desplazamiento de una país, comunidad o ciudad a otra, con el fin explotación en las diferentes modalidades: laboral, sexual, servidumbre, mendicidad, matrimonio servil, entre otras, obteniendo un beneficio económico para un tercero o para el tratante. Es importante el artículo 118 sobre el registro para la identificación a víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, la LOMH (2017) señala: “La autoridad rectora de seguridad ciudadana y el orden público creará y manejará el registro para la identificación a las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes”<sup>28</sup>, se establece un manejo concreto respecto a las víctimas, a cargo de la Policía Nacional, mediante sus respectivas competencias.

El artículo 118, párrafo 2 señala: “para la identificación a las víctimas de estos delitos se contará con el apoyo de las entidades públicas, privadas y la cooperación internacional”<sup>29</sup>, es decir, que para la identificación de las víctimas de la trata de personas debe existir la cooperación y coordinación internacional de los Estados de origen o de destino, así como, que las entidades públicas y privadas deben cooperar para identificar a estas personas.

### **Políticas públicas en Ecuador: Plan de Acción Contra la Trata de Personas (PACTA)**

En Ecuador se ha creado una política pública en la actualidad desde el Ministerio de Gobierno ha construido un nuevo Plan de Acción Contra la Trata de Personas (PACTA) vigente desde el año 2019-2030 para implementar todas las estrategias en la lucha contra este fenómeno social. El PACTA, determina las acciones o políticas públicas del organismo estatal denominado: “Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención

---

27 Ibidem, p. 22.

28 Ley Orgánica de Movilidad Humana, Registro Oficial Suplemento 938 de 06-feb.-2017, p. 22.

29 Ibidem.

de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes, y Protección a sus Víctimas”. Así como, define la noción de trata de personas que concuerda con lo tipificado en el Código Orgánico Integral Penal dentro de las modalidades de explotación se encuentra la mendicidad<sup>30</sup>.

En el Capítulo III del PACTA, respecto al marco estratégico se detallan los instrumentos del sistema nacional de planificación, dentro de estos se destaca la *Agenda para la Igualdad Intergeneracional* que fue formulada por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, y que contiene políticas de lucha contra la trata de personas. Estas políticas corresponden a la coordinación con el Comité y los gobiernos autónomos descentralizados, donde debe existir la cooperación y coordinación de dichas entidades para combatir la trata de personas. En cuanto a las políticas en el Ecuador que establece el PACTA, se refieren a la implementación de programas, planes y proyectos de prevención, para generar capacidades y destrezas individuales o de los familiares, esto como una forma para que los niños y niñas no vuelvan a caer en redes de trata infantil<sup>31</sup>.

Otra política que establece el PACTA se refiere a establecer direcciones o mecanismos para que los niños, niñas y adolescentes accedan a la educación, sin ningún limitante como la exclusión o discriminación, y de esta forma asegurar el desarrollo integral que garantice el proyecto de vida de los NNA, de esa forma evitar ser víctima de este delito, mediante la ayuda de las juntas cantonales de protección de derechos y la red de protección de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del país<sup>32</sup>.

## Trata de personas con fines de mendicidad en Otavalo

La Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas de Otavalo<sup>33</sup>, en el año 2013 tuvo como finalidad establecer acciones y estrategias para la lucha contra la trata de personas y atención integral a las víctimas de este delito.

---

30 Ministerio de Gobierno. Plan de Acción Contra la Trata de Personas 2019-2030. 2019, p.16. <https://www.oim.org.ec/2016/10/template2/news/plan-de-acci%C3%B3n-contra-la-trata-de-personas-2019-2030-pacta>

31 Ibidem.

32 Ibidem.

33 Argentina Santacruz, Adriana Montenegro y Belén Rodríguez. Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas 2013-2015: Otavalo. 2013. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54745.pdf>

En dicha agenda se establecen las distintas modalidades de la trata de personas como son la explotación laboral, explotación sexual y la mendicidad, definiéndolo como el uso de personas generalmente niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, y personas con discapacidad, con la finalidad de generar lastima a las transeúntes, donde tienen que obtener dinero que es destinado para el explotador o al tratante.

La modalidad de la mendicidad en la trata de personas, tiene como víctimas mayoritariamente a niños, niñas y adolescentes, siendo usados generalmente por el sentido de lastima. Por otro lado, se puede indicar que el acto mismo de la mendicidad no es objeto de discriminación o criminalización de quien mendiga, lo que sí es considerado un delito es cuando la mendicidad ajena es objeto de explotación de la trata de personas. Por otro lado, Fajardo, Buitrago y Álvarez señalan:

Así mismo la mendicidad, la cual a simple vista puede considerarse una actividad lícita propia de quien la asume al pedir limosna, puede encuadrarse dentro de este tipo penal, cuando existe explotación de la mendicidad ajena, es decir, cuando “el tratante” obliga a la víctima a pedir limosna para su propio lucro.<sup>34</sup>

Al momento que el tratante mediante coerción, manipulación u otras formas análogas, capta, traslada y se explota cuando se obliga a los niños, niñas y adolescentes a pedir dinero o limosna para beneficio propio o de un tercero. Además, Bayona señala que: “la trata de personas en modalidad de mendicidad se presenta cuando la víctima es coaccionada para mendigar contra su voluntad y es trasladada a otro contexto para ejercer dicha práctica obligada”<sup>35</sup>.

Lo que se resalta es la coerción en la trata infantil con fines de mendicidad, puede o no existir el consentimiento a través de la manipulación para que niños, niñas y adolescentes mendiguen; otro aspecto que se resalta es el desplazamiento de un contexto a otro, existe la captación, acogida y traslado de un lugar de origen a otro (Estado, ciudad o comunidad) con fines de explotación en mendicidad.

---

34 Laura Melissa Alvarez; Laura Daniela Buitrago Calvo; Gerson Fajardo Guevara. Mendicidad ajena como modalidad del delito de trata de personas. 2019. <https://www.redalyc.org/journal/5602/560259742006/html/>

35 Deccy Bayona. Mendicidad ajena la cara oculta trata de personas. 2017, p. 2.

## **Análisis de los factores que inciden en la trata infantil con fines de mendicidad en Otavalo**

A nivel nacional, el PACTA en el Capítulo II sobre el Diagnóstico sobre la “Trata de Personas en el Ecuador y la Respuesta Institucional” señala en el numeral 1.1 sobre las “Causas de la trata y factores de riesgo” determina que las causas directas se vinculan con la situación socioeconómica de las familias: “al analizar el perfil de las víctimas de trata, uno de los grupos vulnerables para la trata con fines de explotación laboral y mendicidad son niños, niñas y adolescentes de comunidades indígenas y afrodescendientes de sectores empobrecidos”<sup>36</sup> (énfasis añadido), con ello se comprende que la situación de la económica familiar vinculada a la pobreza afecta a los niños, niñas y adolescentes de los sectores rurales más vulnerables, donde las redes de trata se concentran para realizar este delito.

El PACTA además señala que existen fenómenos sociales y culturales que ponen en riesgo a niños, niñas y adolescentes, señala que existen causas estructurales que facilitan la trata de personas y sus distintas modalidades: “el trabajo infantil, la mendicidad, trabajos peligrosos y prohibidos, y la situación de calle de los niños, niñas y adolescentes”<sup>37</sup>.

De forma concordante, en el cantón Otavalo se encuentra el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2030, el mismo que brinda un panorama de la situación social de Otavalo, resalta que existen factores estructurales sociales, económicos, familiares y culturales que influyen en la trata infantil con fines de mendicidad. A nivel socioeconómico, existe pobreza a causa de las necesidades básicas insatisfechas que se acentúa en el sector rural, teniendo como mayor porcentaje recaído en las mujeres con el 36.9%<sup>38</sup>. En cuanto a la escolaridad, entendida como el grado de educación de cada ciudad, el PDOT determina que en el cantón Otavalo para el 2014 está por debajo del rango del país y la provincia con el promedio de 7,06; es así que, existen brechas de escolaridad en cuanto al acceso a la educación lo cual limita el derecho a la educación para la población<sup>39</sup> más vulnerable.

---

36 Ibid., p.38.

37 Ibid., p.83.

38 Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Otavalo. Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Otavalo - Provincia de Imbabura, 2019.

39 Ibidem.

Al respecto, Coloma señala “la trata con fines de mendicidad en Otavalo y Cotacachi, que se produce al interior y al exterior del país, está asociada a la pobreza y a la extrema pobreza”<sup>40</sup>. Por lo tanto, afecta mayoritariamente a sectores rurales de etnia indígena, principalmente está coligada con la pobreza que viene a ser tanto un factor económico como un factor social, la necesidad obliga a las personas a realizar cualquier tipo de actividad para subsistir. Cabe resaltar que existe una falta de atención a las personas en situación de movilidad, es decir, falta de espacios físicos para atender a estas personas, en este sentido, Collier propone la importancia de contar con programas de acogida para los inmigrantes por parte de los países receptores cuando existe un movimiento masivo de flujos de movilidad humana<sup>41</sup>.

En el cantón Otavalo, los factores social y económico se pueden apreciar principalmente en la falta de empleo, lo que genera falta de oportunidades de ingresos permanentes, según el medio de información La Hora:

La única alternativa por el momento es pedir dinero. Con un cartel hecho en cartón, la pareja se ubica en la esquina de la Abdón Calderón y Bolívar, a la espera de que alguna persona caritativa se compadezca y les de alguna moneda<sup>42</sup>.

Desde hace algunos años existen noticias sobre niños y niñas indígenas provenientes de Otavalo son llevados a mendigar a otras ciudades y países, por ejemplo, en el año 2008 se comunicaba:

las tres Marías, indígenas otavaleñas menores de edad, denunciaron que sus “patrones” solo les daban una comida al día; que dormían hacinadas; que eran obligadas a laborar como vendedoras ambulantes desde la madrugada a la noche, de lunes a domingo. Y no recibían ninguna paga<sup>43</sup>.

Existen noticias en medios de comunicación que evidencian que niños, niñas y adolescentes “son víctimas de trata de personas en sus diversas

---

40 Soledad Coloma, Diagnóstico sobre la Trata de Personas en los cantones de Otavalo y Cotacachi, Provincia de Imbabura. 2012, p. 57.

41 Henry Schwalbenberg, y Sydney Kornegay, Migración. La visión de Paul Collier. 2014. <https://www.observatorioeconomico.cl/index.php/oe/article/view/47/48>

42 Diario EL NORTE. Entre mendicidad y críticas. 2019, párr. 10.

43 EL UNIVERSO. Explotación a otavaleños ya deja 3 presos en Colombia. 2008.

modalidades como la mendicidad<sup>44</sup>, como la del año 2017: “niños indígenas ecuatorianos son llevados a mendigar a Cali, colombianas explotadas sexualmente en China o en Chile, colombianos en trabajos forzosos en Argentina; para la ONU, Colombia es país de origen, tránsito y destino de la trata de personas<sup>45</sup>”. Por otra parte, existe mendicidad desde el año 2019 en la ciudad de Otavalo que afecta a ciudadanos de nacionalidad venezolana, conforme el Diario EL NORTE:

La única alternativa por el momento es pedir dinero. Con un cartel hecho en cartón, la pareja se ubica en la esquina de la Abdón Calderón y Bolívar, a la espera de que alguna persona caritativa se compadezca y les de alguna moneda<sup>46</sup>.

Además de que, se determina<sup>47</sup> en el cantón Otavalo, situado en la zona norte, cercano a la frontera colombo-ecuatoriana, la ola masiva de inmigración, actualmente de nacionalidad venezolana, ha provocado una brecha económica en las familias inmigrantes que ingresan en situaciones de desplazamiento y en necesidad de protección internacional, es así que, las familias requieren satisfacer sus necesidades de subsistencia; y sin ingresos y falta de trabajo optan por mendigar.

Las familias inmigrantes en situación socioeconómica precaria caen en redes de trata de personas, donde se usa a niños, niñas y adolescentes en la mendicidad. Así lo señala el funcionario entrevistado representante de la Unidad de investigación de Violencia de Género, Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia, Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (UNIPEN) en el cantón Otavalo:

En su experiencia reciente en trata infantil con fines de mendicidad en el cantón Otavalo fue la siguiente: “ciudadanos venezolanos alquilaban a NNA para ellos utilizarlos en la calle pidiendo dinero, mendigando en las calles, entonces nosotros como policías llegamos a tener conocimiento del caso, procedimos a la detención y poner a órdenes de la autoridad competente, eso se está dando en nuestra

44 Christian Pazmiño. Factores familiares, económicos, sociales y culturales que influyen en la trata infantil con fines de mendicidad en el cantón de Otavalo. 2021, p. 22.

45 EL COMERCIO. Niños indígenas ecuatorianos son llevados a mendigar a Cali. 2017, párr.1.

46 Diario EL NORTE. Entre mendicidad y críticas. 2019, párr. 10.

47 Christian Pazmiño. Factores familiares, económicos, sociales y culturales que influyen en la trata infantil con fines de mendicidad en el cantón de Otavalo. 2021.

ciudad, nuestros pueblos, de que los padres les dan a los niños de temprana edad de 5 o 6 años a desconocidos para que ellos a su vez trabajen” (20 de julio del 2021)<sup>48</sup>.

Con lo anterior, se encuentra que el cantón Otavalo, existen casos de trata infantil con fines de mendicidad que afecta a niños, niñas y adolescentes que provienen de dos contextos de origen: 1) de comunidades rurales generalmente de etnia indígena que son llevados a otras ciudades o países a mendigar<sup>49</sup>, y, 2) familias de nacionalidad venezolana que han inmigrado a Ecuador debido a la crisis económica y humanitaria que vive su país.

Se sigue que, existen factores sociales comunes dentro de los contextos mencionados, la situación social y económica de las familias de los niños, niñas y adolescentes es precaria, existen altos niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas. Así lo confirma Coloma: “la trata con fines de mendicidad en Otavalo y Cotacachi, que se produce al interior y al exterior del país, está asociada a la pobreza y a la extrema pobreza”<sup>50</sup>. El “Análisis geográfico de la pobreza y desigualdad por consumo en Ecuador. Más allá del nivel provincial” sobre Imbabura a nivel parroquial-rural:

La figura 3 presenta la incidencia de pobreza a nivel parroquial; este mapa muestra la importancia de la visualización a niveles aún más pequeños. Nuevamente la provincia de Pichincha sirve de ejemplo. El cantón Quito, de menor tasa de incidencia dentro de la provincia, ahora presenta parroquias que se encuentran en los quintiles superiores de pobreza. Se puede visualizar que las parroquias con mayor incidencia de pobreza (57%-96%) a nivel nacional se concentran en la zona noroeste del país (provincias de Esmeraldas, Imbabura y Carchi) y la zona centro oriental (en la sierra: provincias de Cotopaxi y Chimborazo, y en la Amazonía: provincias de Napo, Pastaza y Morona Santiago).<sup>51</sup>

La pobreza por necesidades básicas insatisfecha en el cantón Otavalo es alto, puesto que, para Imbabura, Otavalo ha crecido en pobreza, se

---

48 Ibidem, p. 98.

49 Ibidem.

50 Soledad Coloma. Diagnóstico sobre la Trata de Personas en los cantones de Otavalo y Cotacachi, Provincia de Imbabura. 2012, p. 52.

51 Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Análisis geográfico de la pobreza y desigualdad por consumo en Ecuador. Más allá del nivel provincial. 2014, p. 154

acentúa en el sector rural como más del 50%, de esta cantidad el 36,7% le pertenece a la población femenina, siendo un factor determinante.<sup>52</sup> El desempleo y falta de oportunidades laborales son factores sociales que inciden para que muchas personas que pasan por dificultades económicas opten por mendigar, lo que convierte a la mendicidad en un negocio lucrativo; las redes de trata aprovechan dicha situación para beneficiarse económicamente a cambio de explotar a las víctimas.

Además, del contexto de la economía local que constituye un factor de riesgo en la trata infantil con fines de mendicidad, se debe añadir que existe un choque cultural, propio de las olas masivas de inmigración, lo cual genera el rechazo al inmigrante: “se refuerzan dilemas como “no se arrienda a venezolanos”<sup>53</sup>, lo cual los excluye y se refleja en falta de empleo, oportunidades y falta de inclusión social”<sup>54</sup>. A decir de Segato, se alimenta el acto racista que discrimina cuando:

el prejuicio se transforma en una costumbre – se arraiga en la mentalidad como si no tuviese historia, y el paisaje social estratificado racial y étnicamente que crea y re produce se transforma en una especie de naturaleza inamovibles, también ahistórica. La reproducción de ese medio social estratificado por raza y etnia retroalimenta, a su vez, cerrando el círculo, el prejuicio personal, pues permite pensar que desigualdad omnipresente tiene una razón de ser en supuestas cualidades “naturales” que determinan la inferioridad de las posiciones sociales de los no blancos”<sup>55</sup>.

Existe exclusión de los inmigrantes de otra nacionalidad cuyo efecto final es la falta de oportunidades al acceso de un trabajo adecuado, en este sentido, se fomenta una cultura del rechazo al extranjero, a través de la discriminación por xenofobia y aporofobia<sup>56</sup>. En este sentido, dentro de los dos contextos de niños, niñas y adolescentes objetos de mendicidad ajena de trata infantil existe el factor cultural de racismo y discriminación por la falta de integración y cohesión social dentro del cantón Otavalo,

52 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Otavalo. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Otavalo. 2019.

53 El Heraldo. Polémica por avisos de arriendo que no aceptan a venezolanos. 2019. <https://www.elheraldo.co/barranquilla/polemica-por-avisos-de-arriendo-que-no-aceptan-venezolanos-640983>

54 Christian Pazmiño. Factores familiares, económicos, sociales y culturales que influyen en la trata infantil con fines de mendicidad en el cantón de Otavalo. 2021.

55 Rita Laura Segato. Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales. 2006, p. 3.

56 Sougand Hessamzadeh y Gustavo Silva. Aporofobia: análisis del éxodo venezolano hacia el Ecuador. 2020.

lo cual genera que grupos sociales, como NNA y personas en movilidad humana, en una situación de vulnerabilidad sean más propensos a caer en redes de trata de personas.

En relación a los factores familiares, conforme las entrevistas realizadas a funcionarios públicos, actores del sistema local de protección de derechos, del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Otavalo, destacan que existen factores como:

pobreza extrema en el núcleo familiar de personas inmigrantes (venezolanos), y con necesidades básicas de personas que emigran (otavaleños). Es decir, existe una condición de vulnerabilidad de las familias que emigran o inmigran , en una condición económica difícil<sup>57</sup>.

Además, se encuentra que existe violencia de género e intrafamiliar naturalizadas en las familias, según entrevista realizada a funcionario de la organización Alas de Colibrí <sup>58</sup> se ha naturalizado que NNA aporten económicamente a sus familias con actividades como la mendicidad y trabajo infantil, lo cual vulnera sus derechos de forma integral. Cabe precisar que, la mendicidad, el trabajo infantil y la trata infantil, son fenómenos sociales análogos, donde el principio de interés superior de los NNA y su desarrollo integral son vulnerados y sus derechos, se señala que sus causas estructurales se vinculan con aspectos culturales y familiares entrelazados:

Los entrevistados 3 y 4 concuerdan en que tener ese acercamiento entre compadres, entre vecinos, el tema solidario va confundiendo esta relación de que presento a mis hijos para cualquier actividad y confían en que viven en una misma sociedad de años pasados donde de cierta manera se podría controlar el tema de los niños que están en diferentes hogares, pero ahora caen en redes de trata. Por lo cual, la ayuda familiar se revaloriza con el trabajo infantil, por el ingreso económico de los NNA a edades tempranas incluso a lo establecido. Es decir, como señala Nancy Iza: la familia puede naturalizar aspectos culturales<sup>59</sup>.

---

57 Christian Pazmiño. Factores familiares, económicos, sociales y culturales que influyen en la trata infantil con fines de mendicidad en el cantón de Otavalo. 2021, p. 104.

58 Ibidem.

59 Ibidem, 105-106.

Existe un aspecto que constituye un factor de riesgo importante, a nivel familiar, social y cultural, lo cual incide en la inexperiencia e inobservancia de los riesgos que viven los NNA cuando son objeto de mendicidad en la trata infantil: “el desconocimiento de las familias influye en la trata de personas, de NNA, en cuanto no tienen información adecuada, y son manipulados o engañados”<sup>60</sup>, por lo cual, las políticas públicas locales de prevención y erradicación de la trata infantil requieren mayor atención, difusión y alcance.

### **Ciudades inclusivas frente a fenómenos de la movilidad humana**

El derecho a la ciudad tiene como finalidad generar el buen vivir, una ciudad se caracteriza por su diversidad e inclusión, a través de los principios igualdad y justicia social. Por ejemplo, en el caso de las zonas relegadas en Buenos Aires, Argentina, integradas por personas de distintas nacionalidades y etnias, lo cual, refleja que la desposesión del territorio genera una situación de vulnerabilidad principalmente a las personas inmigrantes en una condición socioeconómica difícil. Ello les impide acceder a una propiedad privada, cuyo efecto se refleja en la discriminación social de inmigrantes, quienes son excluidos socialmente por políticas estatales securitistas<sup>61</sup>:

En el caso de las zonas relegadas (zonas segregadas) de la ciudad autónoma de Buenos Aires, una enorme heterogeneidad interna, fruto de la numerosa población inmigrante de diversos orígenes que las conforma. Podríamos decir, sí, que esta población es “homogénea en la desposesión”. La desigualdad territorial genera, en consecuencia, mayores desigualdades sociales. Desigualdades en el acceso a la salud, al trabajo, a la justicia, a los servicios públicos. A su vez, la estigmatización territorial, la “mancha territorial” se suma a otro tipo de discriminaciones que sufren los habitantes de estos espacios abandonados por el Estado y por la sociedad, quebrantando aún más la confianza interpersonal y la solidaridad y reforzando las desigualdades<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Ibidem, 107.

<sup>61</sup> Luigi Ferrajoli. Manifiesto por la igualdad. 2019.

<sup>62</sup> Ana Casal. Derecho a la Ciudad y Justicia Social Una ciudad para todas y para todos. 2011. pp. 3-4. [http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL\\_ANA.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL_ANA.pdf)

Lo que se espera es que las ciudades no solo promuevan el desarrollo urbanístico, sino que exista crecimiento económico con inclusión social: “hay que confrontar modelos: el de la exclusión – ciudad dual- contra el de la inclusión ciudad integrada. Dicho de otro modo: el derecho a la ciudad para todas y todos, sin condicionamiento alguno”<sup>63</sup>. Con lo cual, se entiende la necesidad de planificar la movilidad humana para la construcción de las ciudades, se requiere entonces de políticas que fomenten la integración de los diversos grupos sociales, entre ellos, personas en situación de movilidad humana (emigrantes e inmigrantes, refugiados, asilados, desplazados, víctimas de tráfico y de trata de personas):

Este compromiso con la igualdad, con la justicia social, en el ámbito de la ciudad supone que el Estado despliegue medidas destinadas a compensar las desventajas sociales, económicas, culturales, políticas, que afectan a determinados grupos y a evitar la discriminación directa o indirecta de la que son víctimas, operar sobre el plano urbanístico y modificar las formas de planificar y gestionar las ciudades<sup>64</sup>.

Conforme la Ley Orgánica de Movilidad humana (2017), en el artículo 121 se estipula que existen obligaciones de los distintos niveles de gobierno (nacional, local y parroquial) para la prevención y protección a las víctimas de trata de personas:

Art. 121.-Prevención de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes. Todas las administraciones públicas y los diferentes niveles de gobierno, impulsarán de manera transversal políticas integrales para la prevención de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, en el ámbito de sus competencias. Para estos efectos desarrollarán programas de educación y capacitación, campañas y acciones de sensibilización, programas de reducción de los factores de riesgo y causas estructurales, y estudios e investigación, relacionados a los fenómenos sociales de la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes<sup>65</sup>.

---

63 Ibidem, p. 8.

64 Ibidem, p. 7.

65 Ley Orgánica de Movilidad Humana. Registro Oficial Suplemento 938 de 06-feb.-2017, p. 51.

Con lo anterior, se comprende que la prevención de la trata de personas les compete a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, a través de: programas, campañas, acciones de sensibilización, e inclusive estudios e investigación sobre los factores de riesgo que inciden en el fenómeno de la trata infantil. En sentido análogo, Luengo<sup>66</sup> afirma que la aplicación del derecho a la ciudad se asegura a través de la entidad administrativa municipal, así como de la cooperación de los departamentos que conforman el municipio con la finalidad de que exista una planificación del desarrollo local y la participación ciudadana a través de un gobierno abierto. En resumen, la obligación estatal de implementar mecanismos de prevención y atención de derechos humanos<sup>67</sup> de las personas que habitan la ciudad recae sobre los gobiernos municipales a través de la administración de recursos, bienes y servicios en favor de la ciudadanía.

De la misma manera, la Corte Constitucional ecuatoriana en el caso No. 2167-21-EP/22<sup>68</sup> del Río Monjas determinó que el municipio del cantón Quito vulneró los derechos de la población y de la naturaleza a: un ambiente sano, al agua, a la ciudad y al patrimonio cultural; de igual forma, afirmó que el derecho a la ciudad pertenece a toda la población que la habita. En este sentido, la falta de planificación y control del municipio lo que generó un grave deterioro de derechos.

Cabe mencionar en este punto que, la Corte Constitucional en el caso No. 2120-19-JP, en el que el 23 de mayo del año 2019 los hermanos Diego, Eder y Enderson, migraron de su país Venezuela para reunirse con su madre en Quito, el 26 de mayo llegaron a la frontera de Ecuador al Centro Binacional de Atención Fronteriza, momento en el que los funcionarios del Ministerio de Interior informaron que no podían ingresar por no portar documentos de identidad ni autorización del padre a salir de Venezuela. El 13 de junio del 2019 ante la situación de los tres hermanos, la Junta Cantonal de Protección de Derechos de Lago Agrio proporcionó medidas de protección a fin de reunirse con su madre.<sup>69</sup>

Sin embargo, el Centro Binacional de Atención Fronteriza, no acató las

66 Aitor Luengo. El derecho a la ciudad y su naturaleza jurídico-urbanística. Los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes. 2015.

67 Código Orgánico de Organización Territorial. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. Art. 54. <https://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>

68 Corte Constitucional del Ecuador. Caso Río Monjas. Sentencia No. 2167-21-EP/22, 2022.

69 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2120-19-JP/21. 22 de septiembre del 2021.

medidas de protección dadas por la Junta Cantonal, alegando que se debe “esperar para actuar en este caso en concreto”. Ante tal situación, el 12 de septiembre de 2019 la Defensoría del Pueblo en base a sus atribuciones planteó una acción de protección a favor de los tres hermanos, para el cumplimiento de las medidas de protección es así que se ordenó al Ministerio del Interior el registro de ingreso regular de Diego, Eder y Enderson<sup>70</sup>. Los derechos vulnerados que se declaran mediante dictamen constitucional fueron a: migrar, interés superior del niño y a la reunificación familiar.

Del mismo modo, la Corte Constitucional expidió la sentencia del caso No. 2120-19-JP/21, es una recopilación de 6 casos donde madres adolescentes que inmigraron de Venezuela a Ecuador a quienes no se les permitió inscribir a sus hijo/as nacido/as en el Registro Civil, Identificación y Cedulación del cantón en su domicilio, en base al argumento de que las adolescentes no contaban con un representante legal en el Ecuador, conforme la ley especial de la materia es un requisito, para la inscripción de los recién nacidos de madres adolescentes, contar con un representante legal.<sup>71</sup>

Ante la negativa del Registro Civil, la Defensoría Pública del Ecuador, presentó las acciones de protección en cada caso, para garantizar los derechos de las personas migrantes. Las unidades judiciales que conocieron las acciones de protección, resolvieron que se vulneraron varios derechos: identidad personal, igualdad y no discriminación, vida digna y el interés superior de niño.<sup>72</sup>

En resumen, de los casos No. 2185-19-JP y acumulados y No. 2120-19-JP la Corte Constitucional ecuatoriana respecto a los niños, niñas y adolescentes en situación de movilidad humana ordenó la reparación de las distintas entidades locales sea a nivel local y nacional (Registro civil, Consejos y Juntas Cantonales de Protección, zonales distritales y delegaciones de diferentes ministerios); siendo su función proteger a personas que forman parte de grupos de atención prioritaria que frente a la falta de capacitación generaron que se produzca la vulneración de una serie de derechos humanos especialmente de NNA inmigrantes con grado de doble vulnerabilidad: a la nacionalidad, a la identidad, al libre desarrollo de su personalidad, a la libertad (especialmente a migrar) e integridad, al desarrollo integral,

---

70 Ibidem.

71 Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21. 01 de diciembre del 2021.

72 Ibidem.

a la reunificación familiar, a la igualdad y no discriminación, y al interés superior del niño.

En el caso del cantón Otavalo, de la información obtenida de los entrevistados respecto a los retos pendientes dentro del sistema de protección de NNA víctimas de trata infantil mencionan:

El entrevistado de ACNUR señala aspectos como: políticas que no se vuelven operativas, en los planes locales y nacionales la prevención es una debilidad. La rectoría de la trata de personas debe ser analizada, se requiere capacitación de los actores estatales como juntas cantonales de protección, se requieren fiscales y jueces especializados, así como a funcionarios del MIES, así como de las comunidades. Además, existen políticas públicas por parte del Estado, pero estas deben aterrizar al contexto actual, actuando de forma inmediata, ha sido la sociedad quien ha actuado, cuando debe ser el Estado, debe definirse la actuación de las entidades. Los entrevistados 3 y 7 indican que hace falta regulación territorial para actuar en los casos de trata de NNA. El entrevistado 4 del Consejo Cantonal de Protección de Derechos del cantón Otavalo resalta que el trabajo debe hacerse desde las bases en territorio, como son las organizaciones barriales, sociales, cabildos, juntas parroquiales. Es decir, se requiere una institucionalidad de las bases socio comunitarias y barriales; además de que se debe aplicar el enfoque intergeneracional en los planes y programas sociales que se suelen centrar en la etapa adulta sin tomar en consideración que un niño/a puede y deber planificar su barrio<sup>73</sup>.

Por esta razón, Paul Collier plantea que se debe priorizar la acogida de familias inmigrantes para evitar un colapso en el flujo migratorio que constriñe la capacidad de atención de las ciudades, esto en cuanto, los Estados receptores deben generar políticas de acogimiento el ingreso de ciudadanos provenientes de distintas comunidades y nacionalidades<sup>74</sup>.

Finalmente, se comprende que se requieren políticas sociales estructurales (programas, acciones, campañas) dentro del cantón Otavalo que respondan

73 Christian Pazmiño. Factores familiares, económicos, sociales y culturales que influyen en la trata infantil con fines de mendicidad en el cantón de Otavalo. 2021, pp. 111-112.

74 Henry Schwalbenberg, y Sydney Kornegay, Migración. La visión de Paul Collier. Observatorio Económico. 2014. <https://www.observatorioeconomico.cl/index.php/oe/article/view/47/48>

a los factores de riesgo que inciden en la trata infantil con fines de mendicidad; se requieren programas de integración social que respondan a la planificación de una ciudad que funcione bajo el modelo de inclusión ciudad integrada, tanto a nivel económico, laboral y cultural, que suplan las necesidades de grupos prioritarios (NNA) más propensos en caer en redes delictivas.

## Conclusiones

La trata infantil con fines de mendicidad es un tipo de delito que afecta a niños, niñas y adolescentes a quienes se capta y traslada con fines lucrativos bajo explotación de la mendicidad. En el cantón Otavalo, existen diversos estudios que enfatizan que dicho fenómeno social existe por las necesidades básicas insatisfechas de las familias de comunidades rurales de etnia indígena que viven dificultades socioeconómicas de pobreza, lo cual obliga a permitir que sus NNA apoyen a la familia a través de actividades de mendicidad.

Además, se identifica que la explotación de la mendicidad bajo la trata infantil al ser un negocio lucrativo ha generado que familias inmigrantes, de nacionalidad venezolana, que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad por falta de oportunidades económicas y laborales, sean las más propensas a caer en redes delictivas. Se comprende entonces, que existen a nivel social, económico, familiar y cultural, factores de riesgo que son causas estructurales que afectan directamente en el origen y permanencia de la trata infantil con fines de mendicidad, como son: a) situación socioeconómica precaria de las familias, b) violencia de género e intrafamiliar en contra de NNA, c) patrones culturales de trabajo infantil a edades tempranas, y d) falta de políticas públicas de integración social de las familias inmigrantes que viven en la ciudad.

El derecho a la ciudad requiere de la intervención de los gobiernos municipales, quienes deben generar el respeto a los derechos humanos en todas las esferas de la vida comunitaria; cuando existe ausencia de políticas públicas se producen fenómenos sociales como la trata infantil con fines de mendicidad.

Se desprende de la investigación que una ciudad bajo el modelo de inclusión, caso de estudio del cantón Otavalo, debería construir una ciudad inclusiva a través de políticas de prevención de todo tipo de vulneración de los derechos, frente al fenómeno de trata infantil con fines de mendicidad; bajo los principios de igualdad y justicia social, en una ciudad para el buen vivir de todas y todos.

### Referencias bibliográficas:

- Alvarez, Laura; Buitrago, Laura y Fajardo, Gerson. Mendicidad ajena como modalidad del delito de trata de personas. Caso embera-chamí. Via inveniendi et iudicandi, vol. 14, núm. 1, pp. 129-156, 2019, Universidad Santo Tomás. <https://www.redalyc.org/journal/5602/560259742006/movil/>
- Arias, Fidias. El proyecto de investigación. Editorial EPISTEME, 2006.
- Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Otavalo - Provincia de Imbabura, 2015
- Casal, Ana. Derecho a la Ciudad y Justicia Social Una ciudad para todas y para todos. 2011. [http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL\\_ANA.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/6/CASAL_ANA.pdf)
- Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento 180 de 10-feb.-2014. [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT\\_CEDAW\\_ARL\\_EQU\\_18950\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT_CEDAW_ARL_EQU_18950_S.pdf)
- Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct.-2010. Última modificación: 31-dic.-2019, Art. 54. <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>.
- Consejo de la Judicatura. Trata de personas. 2016. [https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/DOCUMENTO%20TRATA%20DE%20PERSONAS%20final%20\(5\).pdf](https://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/DOCUMENTO%20TRATA%20DE%20PERSONAS%20final%20(5).pdf)
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2120-19-JP/21. 22 de septiembre del 2021.
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2185-19-JP y acumulados/21. 01 de diciembre del 2021.
- Corte Constitucional del Ecuador. Caso Río Monjas. Sentencia No. 2167-21-EP/22, 2022.
- Bayona, Deccy. Mendicidad ajena la cara oculta trata de personas. Memorias de Investigación Corporación Universitaria Minuto de Dios, 2017, pp. 2

- Diario EL NORTE. Entre mendicidad y críticas. 2019. <https://www.elnorte.ec/entremendicidad-y-criticas/>
- EL COMERCIO. Niños indígenas ecuatorianos son llevados a mendigar a Cali, según ONU. 2017. <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/onu-ninosindigenas-ecuador-colombia-trata.html>
- EL HERALDO. Polémica por avisos de arriendo que no aceptan a venezolanos. 2019. <https://www.elheraldo.co/barranquilla/polemica-por-avisos-de-arriendo-que-no-aceptan-venezolanos-640983>
- EL UNIVERSO. Explotación a otavaleños ya deja 3 presos en Colombia. 2008. <https://www.eluniverso.com/2008/02/10/0001/12/3B72F12755C64C9CA510A9E76E936981.html2008>
- Gobierno Autónomo Descentralizado municipal del cantón Otavalo. Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Otavalo - Provincia de Imbabura. 2019. [http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL\\_SNI/data\\_sigad\\_plus/sigadplusdocumentofinal/1060000500001\\_DOCUMENTO%20FINAL%20PDOT%20OTAVALO\\_15-03-2015\\_19-55-15.pdf](http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/1060000500001_DOCUMENTO%20FINAL%20PDOT%20OTAVALO_15-03-2015_19-55-15.pdf)
- Hessamzadeh, Sedeyeh. Silva, Gustavo. Aporofobia: análisis del éxodo venezolano hacia el Ecuador. En Subía, A. (Comp). Política pública ecuatoriana en materia de movilidad humana: Interculturalidad. Universidad Otavalo, 2020.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. Análisis geográfico de la pobreza y desigualdad por consumo en Ecuador. Más allá del nivel provincial. 2014. [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estudios%20e%20Investigaciones/Pobreza\\_y\\_desigualdad/4.Reporte-Analisis\\_geografico\\_pobreza\\_desigualdad.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estudios%20e%20Investigaciones/Pobreza_y_desigualdad/4.Reporte-Analisis_geografico_pobreza_desigualdad.pdf)
- Ley Orgánica de Movilidad Humana, Registro Oficial Suplemento 938 de 06-feb.-2017.
- Luengo, Aitor. El derecho a la ciudad y su naturaleza jurídico-urbanística. Los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2015.
- Ministerio de Gobierno. Plan de Acción Contra la Trata de Personas 2019-2030, 2019, pp.16
- Naciones Unidas Ecuador. Más del 30% de víctimas de trata de personas son menores de edad, según Informe Global de la UNODC. 2021. <https://ecuador.un.org/es/110469-mas-del-30-de-victimas-de-trata-de-personas-son-menores-de-edad-segun-informe-global-de-la#:~:text=Los%20ni%C3%B1os%20y%20ni%C3%B1as%20son,30%25%20son%20menores%20de%20edad.>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODUC). Informe Mundial sobre la Trata de Personas. 2014. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/GLOTIP14_ExSum_spanish.pdf)

- Parella, Santa y Martins, Feliberto. Metodología de la investigación cuantitativa. FEDUPEL. 2012.
- Pazmiño, Christian. Factores familiares, económicos, sociales y culturales que influyen en la trata infantil con fines de mendicidad en el cantón de Otavalo. Trabajo de Titulación. Universidad de Otavalo, 2021. pp. 111-112.
- Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 1998. [https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf)
- Santacruz, Argentina; Montenegro, Adriana y Rodríguez, Belén. Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas 2013-2015: Otavalo. 2013. [https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1450/ECD-OIM\\_015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoryoim.org/bitstream/handle/20.500.11788/1450/ECD-OIM_015.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Schwalbenberg, Henry y Kornegay, Sydney. Migración. La visión de Paul Collier. Observatorio Económico, 2014. <https://www.observatorioeconomico.cl/index.php/oe/article/view/47/48>
- Soledad Coloma. Diagnóstico sobre la Trata de Personas en los cantones de Otavalo y Cotacachi, Provincia de Imbabura. Quito: OIM-FLACSO. 2012. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/51487.pdf>
- Subía Cabrera, Andrea Carolina. Análisis del tratamiento en Ecuador de la trata infantil con fines de explotación laboral durante el período 2008 al 2017. Trabajo de investigación previo a la obtención del título de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención en Política Exterior. Quito: IAEN, 2018. 166 p.
- Wilkinson, Mick (2010). Una revisión de “esclavitud moderna: El mundo secreto de 27 Millones de personas”, *Revista de la Paz*, 22: 4, 473-476, DOI: 10.1080 /10402659.2010.524586. <http://dx.doi.org/10.1080/10402659.2010.524586>. Publicado en línea: 20 Nov. 2010.

## CAPÍTULO VI

# PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO Y DERECHOS: LOS CENTROS HISTÓRICOS DE LAS CIUDADES COMO LUGARES DE (DE)CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD CULTURAL

Gabriela Terán Sevilla<sup>1</sup>  
Investigadora independiente  
martina\_galit@hotmail.com

---

<sup>1</sup> Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Ibarra). Especialista Superior en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Candidata a magíster en derecho constitucional por la misma casa de estudios. Actualmente trabaja para la Corte Constitucional del Ecuador, ha presidido una organización de derechos humanos en el país, y también trabajó para la Universidad UTE de Ecuador.

## Resumen:

El objetivo central de este capítulo es ilustrar cómo el reconocimiento de los espacios patrimoniales es una forma constitucionalmente válida para la comprensión y la (de)-construcción de conceptos de identidad; y que, puede ser el camino para una resignificación del derecho a la identidad cultural de todas, todos y *todes*,<sup>2</sup> a través del uso democrático y la apropiación ciudadana de los espacios del centro histórico, desde las necesidades, realidades y derechos de las personas. Así, se parte de un breve análisis conceptual de temas preliminares como patrimonio cultural arquitectónico, identidad cultural, y centro histórico. Posteriormente, con estos elementos se busca fundamentar el vínculo entre el patrimonio cultural arquitectónico de un centro histórico con el derecho a la identidad cultural. Luego, se esboza ciertas ideas para contemplar que la democratización consciente e inclusiva de estos espacios puede constituirse como un mecanismo para su protección, para evitar que los lugares patrimoniales urbanos sean entendidos y legitimados como monumentos de un pasado que no tiene conexión con el presente o el futuro. Este capítulo se lo aborda desde una visión constitucional, con base en las *“teorías críticas del derecho”*.<sup>3</sup>

**Palabras clave:** patrimonio cultural arquitectónico, centro histórico, identidad cultural, diversidad, derecho a la ciudad.

## Introducción

En la actualidad, es frecuente encontrar en medios de comunicación, redes sociales, espacios académicos, políticos y públicos, discusiones que no reconocen la naturaleza y función social de los espacios urbanos. Todavía, las personas y las instituciones fabrican discursos que abogan por un culto simbólico y fetichista del patrimonio arquitectónico como un lugar *‘inerte’* destinado exclusivamente a la contemplación.

---

2 Pese a que la Real Academia de la Lengua Española (RAE) no reconoce de manera oficial el uso del término “todes”, a lo largo de este artículo se lo usará como una forma escrita de expresar un discurso disruptivo respecto del esquema binario masculino y femenino, y como una forma válida de reconocer la existencia y luchas sociales por los derechos del movimiento LGBTQ+.

3 El presente artículo también tiene como punto de referencia un trabajo previo de la autora sobre el conocimiento histórico y protección de los bienes patrimoniales del centro histórico de la ciudad de Ibarra realizado para la Pontificia Universidad Católica del Ecuador – Sede Ibarra, intitulado *“Investigación socio jurídica acerca de la importancia del conocimiento histórico y protección legal del Patrimonio Cultural arquitectónico del centro histórico de Ibarra como un mecanismo para precautelar y garantizar el goce del derecho a la identidad cultural de los ibarreños”*.

La comprensión de los espacios patrimoniales como lugares ‘vivientes’ y como herramientas válidas para la construcción de ciudades diversas, que reconozcan ‘las identidades’ que la componen desde la participación democrática e inclusiva de ‘lo público’, es el debate que debemos abordar en la actualidad.

A través de este texto, se espera contribuir al entendimiento de que la diversidad es la base para la construcción de una ciudadanía que se reconozca a sí misma desde sus puntales urbanos comunes, y atienda al hecho de que es en el espacio público en donde se genera historia, se construye el presente y se planifica el futuro.

También, se espera dar ciertas luces para un debate más profundo respecto de las rupturas epistemológicas sobre los conceptos legitimados en torno a las ciudades, para que, en una realidad no tan lejana, las ciudadanas, los ciudadanos, los medios de comunicación, la academia y la institucionalidad emprendan la construcción de un nuevo orden disruptivo con las relaciones de poder que convierten a los espacios urbanos en territorios de disputa por el reconocimiento de los derechos.

A partir de estas breves reflexiones se intenta difundir que el derecho a la ciudad no debe ser un mero postulado de ‘poder habitar’ en un espacio físico determinado como “urbano”, sino que la ciudad es un derecho que está fuertemente atado al levantamiento del discurso de lo que nos es común a “*todes*” de forma inclusiva, diversa y participativa con las identidades.

### **Patrimonio cultural arquitectónico**

Este es un término compuesto de tres grandes conceptos: patrimonio, cultura y arquitectura. Tres concepciones que han pasado por una evolución, y que, comparten en común, el hecho de que las tres son constructos que nacen desde los ámbitos inherentes al individuo, personalistas, hasta arribar a un puerto actual que les ha dotado de un enfoque colectivo y de comunidad. Tanto el patrimonio como la cultura, y también la arquitectura –que se entendía dentro de estas otras dos ‘*acepciones*’– hasta mediados del siglo XX incluso, se consideraban únicamente como muestras de la capacidad

de edificar, poseer y acumular en el plano material; <sup>4</sup> sin considerar aun, que la característica o el valor fundamental de la unificación de los tres términos radica en la posibilidad de representar puntos comunes y cohesionar la existencia material de bienes tangibles con la construcción de una identidad colectiva.<sup>5</sup>

Así, la bondad del término ‘patrimonio cultural arquitectónico’ es la capacidad de cohesión del campo de *‘lo material’* con la identidad de un individuo y de un grupo social, a través de la cultura,<sup>6</sup> como el conjunto vivo de signos, rasgos, prácticas, sitios comunes con función social que conjuga los modos de vida de una población y que da a las personas la capacidad de reflexionar sobre sí mismas y sobre un proyecto de existencia colectiva.

La UNESCO, más visiblemente, desde 1982, ha conceptualizado<sup>7</sup> a las obras de arte, arquitectónicas, líricas, musicales, literarias, entre otras, como el patrimonio cultural de un pueblo, y ha dividido a las expresiones culturales en materiales e inmateriales; hechos y cosas, capaces de otorgar sentido a la vida de una población, de representar sus costumbres, sus mitos, sus creencias, su historia, y posiblemente su devenir. Por supuesto, esta caracterización del término no es finita, debido a que la cultura<sup>8</sup> y sus expresiones no son absolutos, todo lo contrario, evolucionan, se reinventan y resignifican con cada generación.

En el patrimonio cultural, específicamente en el material o tangible, dicen quienes lo estudian a fondo, se pueden distinguir dos características de suma importancia: lo público como propiedad, y la relevancia;<sup>9</sup> ya que, en los bienes patrimoniales es en donde la propiedad pública toma forma, a través del reconocimiento histórico de hitos comunes que componen la memoria de las y los individuos, para transformarse en la comprensión y construcción de imaginarios colectivos de identidad, que generan arraigo y pertenencia a determinados contextos, que pueden determinarse por varias causas: geografía, historia, vida familiar, emociones, etc.

---

4 Amparo Sevilla. Patrimonio cultural y movimiento urbano popular. 1989, p. 138.

5 Agustín Azkarate, Mariano Ruiz de Ael y Alberto Santana. El Patrimonio Arquitectónico. 2003.

6 Olga Molano. La identidad cultural uno de los detonantes del desarrollo territorial. 2006.

7 María Pilar García. El patrimonio cultural. Conceptos básicos. 2012.

8 Miguel Rojas. Identidad cultural e integración: Desde la Ilustración hasta el Romanticismo latinoamericanos. 2011, p. 47.

9 Ibidem cita 5.

La arquitectura juega un papel preponderante para entender cómo –a través de construcciones, conjuntos, arcos, ventanales, puertas, jardines– recuerda y se da sentido a la vida. Entonces, la arquitectura no representa solamente la capacidad de levantar hermosas edificaciones que albergan momentos históricos específicos que definen a una persona o a una comunidad; es la forma, a través de la cual, los espacios físicos nos llenan de vida, nos son útiles para vivir, nos son necesarios para fraguar una historia y un futuro. La arquitectura también construye la identidad de las personas, quienes se remiten a los espacios físicos construidos con la finalidad de encontrarse, y reencontrarse con el paso del tiempo.

La arquitectura no busca tan solo otorgar funcionalidad a los espacios habitables, sino que, también busca consolidar sensaciones de bienestar y pertenencia a los espacios que planifica y edifica, para lo cual, se vale de puntos o referencias con los que las personas se identifican de forma general, y también en específico. Por ejemplo, en la ciudad de Ibarra, provincia de Imbabura, se deduce que en su mayoría las personas que superan los 50 años, reconocen su niñez o juventud entre los jardines frondosos<sup>10</sup> – con buganvillas, helechos y geranios, o plantas de uso doméstico como limoneros, aguacates o higos– rodeados de arcos y columnas elevadas que llevaban hacia las distintas habitaciones de la casa, en estos espacios es en donde se desarrollaba la convivencia en el ocio familiar. Entonces, la arquitectura, innegablemente, también nos cuenta sobre los modos de vida y tradiciones de las personas.

El patrimonio cultural arquitectónico –en la actualidad– apuesta por no mirar solamente una conjunción material, económica, artística, sino, a entender a los bienes patrimoniales como una verdadera construcción social en todos los sentidos, y sobre todo con enfoque de derechos. Esta idea no la ha tenido fácil a lo largo de la historia, ya que, esta nueva constitución del entendimiento del término ha sido lenta y compleja,<sup>11</sup> y empezó a vislumbrar luces que sacaron a la discusión del *'reduccionismo, la restricción y las miradas estáticas'*,<sup>12</sup> a partir de los años 30 del siglo XX.<sup>13</sup> El *'boom'*, por así llamarlo, de la nueva teorización del patrimonio cultural, en general, apareció en los años 60 del siglo XX, cuando se empezaron a

---

10 Francisco Morales. Retrospectiva del hábitat ibarreño. La nueva ciudad de El Retorno. 2006, p. 17.

11 Ignacio González. Conservación de bienes culturales. Teoría, historia, principios y normas. 2000, p. 44.

12 Iñaki Arrieta. Patrimonios culturales y museos: más allá de la historia del arte. 2006, p. 154.

13 Edna Hernández. Sobre patrimonio cultural y participación ciudadana. 2010, pp.179-195.

revalorizar las construcciones por su funcionalidad representativa ya que las personas las identificaban como parte de sus historias.

Otro hito importante en esta evolución fue la aparición de la UNESCO,<sup>14</sup> organismo que surge como parte del Sistema de las Naciones Unidas para defender y desarrollar, entre otros, los derechos a la cultura y a la educación; y que, entre sus líneas de acción propuso la comprensión de un patrimonio cultural arquitectónico visible, con un concepto más amplio y global que respete la diversidad y que sea democrático, para que, las manifestaciones históricas y culturales de los pueblos de todo el planeta puedan contarles a las actuales generaciones sobre sus identidades, y también, sobre el camino para la consecución de los derechos en cada país. Para entender al patrimonio cultural arquitectónico desde una visión que la unifique con los derechos, hay que entenderlo como una construcción social:<sup>15</sup>

Las construcciones sociales, son imaginarios que las personas articulan alrededor de una determinada idea con la finalidad de encontrarle un valor, un vínculo que una a los hombres dentro de un proceso y que estos puedan sentirse útiles, pertinentes y puedan generar continuidad en sus acciones.

Es justamente este corolario lo que define en la actualidad al patrimonio cultural. Esta idea permite que sean los propios pueblos de acuerdo a sus características quienes decidan cómo configurar los lazos que los unan a bienes tangibles, son las sociedades las que otorgan la importancia a los bienes para catalogarlos como patrimoniales. Son los humanos de cada agrupación social (llámese país, región, pueblo) quienes deciden ver más allá de la edificación, construir una identidad y apropiarse de ese espacio que les permita extraer nuevas construcciones sociales.

Lo expresado se traduce en el concepto y el valor intrínseco del patrimonio cultural arquitectónico hoy en día: la construcción de identidades desde la diversidad y la inclusión, que permita a las personas, en uso y disfrute pleno de su ciudadanía y de la ciudad, la disposición de los espacios públicos patrimoniales tangibles, que nos son comunes, con usos sustentables y democráticos, para que la historia continúe.

---

14 <http://whc.unesco.org/en/soc/>

15 Gabriela Terán. Investigación socio jurídica acerca de la importancia del conocimiento histórico y protección legal del Patrimonio Cultural arquitectónico del centro histórico de Ibarra como un mecanismo para precautelar y garantizar el goce del derecho a la identidad cultural de los ibarreños. 2015, p. 29-30.

## Identidad cultural

Identidad y cultura son como dos hilos de agua de la misma vertiente. No es posible comprender cómo una persona construye su identidad, si no se asume que esta depende indisolublemente de la cultura, o al menos, de las visiones que la persona pueda tener sobre ella. Así, cuando un individuo otorga sentido a sus formas de vida, a sus relaciones con el entorno, con el poder, con la Otredad y las contextualiza de forma consciente, está asumiendo una postura cultural que formará su identidad individual, y que, también abre la posibilidad de reconocerse como parte de una identidad colectiva.

Para el antropólogo Clifford Geertz, *“la cultura y la estructura social (sociedad) no son, entonces, sino diferentes abstracciones de los mismos fenómenos”*.<sup>16</sup> La cultura es la forma en que los seres humanos encuentran el sentido de la vida y analizan cuáles ideas o concepciones de la misma son determinantes, para tejer una red de simbologías y reconocimientos significativos que nos faciliten entender la coexistencia con otros de la misma especie y con los de otras también (naturaleza, por ejemplo).

Visto de esta forma, la cultura es *‘algo que está vivo’* que, como toda experiencia humana, se nutre de los momentos que interpretamos en el presente, pero también se trata de las experiencias y datos que nos legó el pasado. La cultura, también, es la herencia de la historia; pero no solamente de la nuestra, sino de la que nos circunda, de aquella que necesita de influjos exteriores para formar un concepto de estimación, de utilidad, de negativa o de aceptación sobre nosotros mismos, y sobre cómo somos parte de algo más allá de nuestra propia personalidad. Al ser herencia, se transmite, como un mecanismo para sobrevivir, y que, por supuesto, está sujeta a transformaciones para encontrar una forma de comprender mejor el entorno.

La cultura y la identidad son abstracciones para poder vivir. Pero no son solo eso, no solo son herencia, son una construcción permanente, no son absolutas, evolucionan, cambian, necesitan –como diría en su tiempo Rousseau– libertad para desarrollarse, ya que, los conocimientos y los modos de vida no pueden imponerse, deben reconocerse, requieren consensos en los que la diversidad y la democracia sean el eje transversal.

---

16 Clifford Geertz. *Ritual and Social Change: A Javanese Example*.1957, p. 32-54.

Dichos reconocimientos han representado un arduo camino –inacabado aun– que ha pasado por un primer momento en el que la cultura y las identidades fueron asimiladas como un ‘*cultivo de lo bueno*’,<sup>17</sup> luego llegaron a un estadio de las élites y el culto exclusivo de las artes, para apenas, en el siglo XIX<sup>18</sup> dar lugar a un entendimiento más amplio de que la interculturalidad y las identidades están inmersas en las actividades características de los seres humanos para todos, todas y “*todes*”. Además, es en este tiempo en el que se trata de superar la visión exclusiva de estos dos conceptos tan solo como muestras artísticas,<sup>19</sup> y reconoce en ellos los derechos fundamentales del ser humano y parte integrante de su dignidad.

También, el debate y replanteamiento de la identidad cultural vislumbra – en la actualidad – la posibilidad de ser un punto fuerte para reflexionar de forma racional y crítica sobre nuestra existencia y relaciones a través del tiempo. La identidad y la cultura buscan trascender desde lo colectivo como una estrategia para la planificación de la vida futura.

La identidad cultural es un concepto bastante amplio, que, en este corto artículo, no es posible de abordar desde todas sus aristas y posibilidades, pero vale la pena enunciar como puntos necesarios para su comprensión, que esta requiere de ‘*los otros*’ para poder existir y afirmarse.<sup>20</sup>

La identidad cultural es inclusiva en sí misma, esto, debido a que, necesitamos a los demás como punto de referencia y reconocimiento. La identidad cultural tiene sentido en un horizonte colectivo y tiene fundamento en dos principios: la diferencia y la alteridad.<sup>21</sup> La primera es la cualidad que hace posible que un individuo se distinga de otros, y que, también le permite abstraer la identidad de los demás frente a la suya. La alteridad es el ‘*segundo paso*’; una vez que una persona se reconoce y reconoce a los demás de forma individual, puede establecer semejanzas, puntos comunes que le ayuden a identificarse o reconocerse en la Otredad, como, por ejemplo, en las manifestaciones de la cultura que ha asimilado como importantes. En suma, la identidad cultural es común y colectiva, se basa en el reconocimiento y la aceptación de la coexistencia con los demás; la identidad cultural nos permite desear una

---

17 Richard Velkley. *Being After Rousseau: Philosophy and Culture in Question*. 2002.

18 Ibidem cita 7.

19 UNESCO. Declaración de México sobre las Políticas Culturales. 1982. [https://culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals400.pdf](https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals400.pdf)

20 Ibidem cita 9, p. 57.

21 Stuart Hall. ¿Quién necesita identidad? 2003, pp. 10-40.

unidad en la diversidad como una forma de descubrir, reconocer y ejercer nuestra propia construcción personal.

La identidad cultural (al igual que sus expresiones, tangibles, por ejemplo) tampoco está atada al tiempo pasado, ya que no se trata de contemplarlo como un relato que nos han transmitido, sino que la idea es volverlo un recurso para saber cómo nos han dicho que somos, y cómo nos perciben los demás; para así encontrar las formas en las que, consensualmente, todos, todas y “*todes*”, podríamos sentirnos representados. Lo señalado es el punto de conexión, constitucionalmente válido, entre estos conceptos con los derechos. La identidad cultural desde esta mirada debe ser un puente para eliminar inequidades socio culturales, acortar brechas de desigualdad y buscar vínculos de equidad y tolerancia.

Aún hay más. Las dificultades que este término y sus visiones han enfrentado, son el inicio del hilo de sus ‘*luchas*’. Incluso con las nuevas corrientes que afirman lo señalado en los párrafos anteriores de este texto, la identidad cultural como un derecho, debe seguir buscando un ejercicio pleno, libre de vulneraciones y que sea respetado y reconocido en igualdad de importancia que otros derechos. El nudo de actualidad al respecto, se refleja en las discusiones que minimizan el derecho a la identidad cultural y lo encasillan como un ‘*derecho de menor categoría*’, que, además, en la práctica –que atañe a políticas públicas, desarrollo y cumplimiento– está supeditado a la existencia presupuestaria o a agendas de gobierno.

Un ejemplo que nos ayuda a visualizar esta discusión de actualidad respecto de la identidad cultural como derecho, y su ejercicio, a través de sus manifestaciones tangibles, nos lo presentan los centros históricos de las ciudades, para estudiar el vínculo entre identidad y patrimonio, su uso, su manejo, la interrogante de si en verdad estos proyectan y construyen identidades desde sus magníficas edificaciones. Cómo se mira a estos espacios genera la interrogante respecto de la posibilidad de ejercer la ciudadanía y el derecho a la ciudad desde estos lugares cargados de un gran simbolismo.

Pensar en ‘*los otros*’ desde estos sitios, porque, la ciudad también es el derecho a tener derechos desde la coexistencia y la exposición en los espacios públicos, sobre todo, en aquellos a los que les hemos atribuido una fuerte carga de significación que está atada a nuestra propia personalidad.

## Centro histórico

En 1972, la UNESCO, luego de mirar los efectos que los grandes conflictos bélicos causaron en los bienes tangibles de gran valor para la humanidad y la visión limitada de la sociedad sobre la función de identidad que estos cumplían decidió establecer la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, y de alguna manera clasificó al patrimonio cultural tangible en: *monumentos, conjuntos y lugares*. Estas tres categorías son bastante amplias, pero para efectos de este texto, nos centraremos en *'los conjuntos'*, que como su nombre lo dicen son edificaciones que tienen unidad e integración con el paisaje que las rodea y además representan una fuerte carga de estimación social, histórica, natural, entre otras; y, a su vez, llevaremos nuestra atención a la subdivisión de esta categoría, denominada *'centros históricos'*.

Se cataloga como centro histórico al conjunto de edificaciones que están situadas dentro de un perímetro exacto, que está determinado por su valor histórico socialmente reconocido de forma abierta y colectiva, pero que, en la actualidad, por el crecimiento urbanístico de una ciudad también es parte de la urbe moderna. Su centralidad no hace referencia a su ubicación geográfica, sino a las relaciones que en este lugar se han desarrollado, y al significado del que la población le ha dotado como ícono de comunidad, puesto que, se asume que en su espacio se han representado momentos de gran valor icónico que han determinado rupturas con lo cotidiano, con lo pre -establecido, con los estándares para dar lugar a un cambio, a momentos de tensión o de resignificación social.

El calificativo de “centro histórico” no es de larga data, es más bien reciente, ya que vino de la mano con el crecimiento y expansión de las ciudades con motivo de la industrialización y modernización de los espacios urbanos, ya que se necesitaba zonificarlos para reconocerlos de forma más fácil.<sup>22</sup> Posteriormente, con los movimientos post guerra y el auge de las teorías y movimientos a favor de los derechos humanos, es que se asume la importancia del adjetivo “*histórico*”, para que en las urbes se identificaran los símbolos de identidad colectiva.

---

22 Caraballo Ciro. Centros históricos y turismo en América Latina. Una polémica de fin de siglo. 2000, p. 107.

Los centros históricos, son sitios en los que tradicionalmente se desarrolla el comercio, que tienen una concentración poblacional considerable, y que, suelen ser el principal lugar en el que se asientan las actividades políticas y administrativas públicas. Estos lugares, entendidos patrimonialmente, se distinguen por varias características, como por ejemplo:<sup>23</sup> la superficie y concepto de sus plazas que se mantiene pese a las modificaciones por modernización (alumbrado, jardineras, pasos peatonales), el trazado de sus calles suele ser distinto que el del resto de la ciudad<sup>24</sup>, el uso de suelo se destina a vivienda y comercio, y por supuesto, son sitios también con una alta carga de ‘vulnerabilidad’, debido al paso del tiempo y al vértigo de la modernización que amenaza con desaparecerlos.

Estos lugares suelen verse enfrentados a polarizados debates y miradas por parte de la población. La primera, es aquella que demanda la expansión, una supuesta visión de crecimiento urbanístico moderno por sobre los costos y las dificultades que el mantenimiento de la ‘tradicción’ demanda; y, la segunda, es aquella que nos habla de conservar el patrimonio cultural arquitectónico del centro histórico como una reliquia, como un museo de visita, un sitio solo para contemplar o fotografiar para postales, que no se debe tocar, al que no se debe llegar profundamente para conservarlo “intacto”.

El reto respecto de estos lugares patrimoniales es superar estas visiones que nos hablan desde caracterizaciones absolutas o estáticas para llegar a un mejor escenario, en el que discutamos el uso sustentable, sostenible, inclusivo y diverso de los centros históricos, y a través del cual exista un diálogo entre el pasado y el presente,<sup>25</sup> traducido en estrategias de planificación también para el futuro.

La democratización, por supuesto es un concepto que nos habla de que todas, todos y “*todes*” podamos acceder al conocimiento, entendimiento, uso y disfrute de los espacios públicos de la ciudad, sin ningún tipo de discriminación o violencia, en donde las identidades se conjuguen, y en cada individuo y sus

---

23 Jorge Hardoy y Mario dos Santos. El centro histórico de Quito. Introducción al problema de su preservación y desarrollo. 1984, pp. 24-25.

24 Por ejemplo, en la ciudad de Ibarra el trazado de las calles de su centro histórico se reconoce como “damero”, mismo que fue planificado en la reconstrucción de la ciudad que se desarrolló luego del terremoto de 1868. Fue Gabriel García Moreno, quien trajo a los ingenieros y al arquitecto responsables del nuevo diseño de la ciudad, que incluía sus calles de 13 metros de ancho y que parten en línea recta desde la “*plaza mayor*” y que forman cuadrículas que se unen con las intersecciones en ángulos paralelos y que son perpendiculares una con la otra.

25 Fernando Carrión. El gobierno de los centros históricos. 2000, pp. 5-17.

formas de exposición encontremos una oportunidad para una coexistencia justa, porque precisamente de eso se trata el derecho a la ciudad, un derecho a tener derechos en cada lugar del espacio público. Un derecho en el que la ciudadanía no sea un estatus del documento de identificación, ni un concepto jurídico que tan solo que nos vincule con el imaginario del “Estado” -como se suele enseñar en las aulas- sino, que esta sea un verdadero vínculo con los derechos, el reconocimiento y la garantía para el libre desarrollo de la personalidad, el proyecto de vida y la identidad como la suma de todas las elecciones personales y colectivas de cada persona.

### **Resignificar ‘lo público’. El vínculo entre el patrimonio cultural arquitectónico de un centro histórico con la identidad cultural.**

Durante siglos nos han educado para pensar el derecho<sup>26</sup> (y los derechos) desde una construcción hegemónica. Desde arriba. Para señalar de forma contundente -y casi convencida en su totalidad- de que las normas dictan la sociedad, y que no existe otra forma de construir un esquema social o legal que funcione sin una determinación normativa previa, levantada y legitimada desde supuestos y representantes.

Con el paso del tiempo, también hemos aprendido que toda estructura creada por la mente humana es compleja, variable, relativa. Así, quizá es momento de cuestionarnos y ser críticos con las teorías del derecho que hemos recorrido por siglos en el aprendizaje, quizá la respuesta no está en el techo, sino en los cimientos.<sup>27</sup> Pensar y construir el derecho desde los hechos sociales para identificar los puntos de inflexión entre la norma y la realidad podría ser una adecuada respuesta para muchas interrogantes, como, por ejemplo, para (de) construir las verdades que se han levantado en torno a las identidades -y en el caso de las ciudades- incidir, a través del pensamiento jurídico crítico, en la ardua tarea de reforzar las estructuras de comunidad desde *‘lo urbano’*.

---

26 Ramiro Ávila. Cultura jurídica y la enseñanza del derecho. 2012, pp. 259 y ss.

27 Carlos Antonio Wolkmer, uno de los exponentes más fuertes de las teorías críticas del derecho en el Sur de América, mantiene la idea de que las concepciones jurídicas pueden ser comprendidas de mejor manera y con fines sociales más adecuados si el derecho no se mira únicamente desde las posturas normativas y jurídicas, sino desde la interrelación que éste tiene con el desarrollo de las formaciones sociales, evidenciando de esta manera los puntos de inflexión, las tensiones que existen entre las estructuras construidas desde arriba y las necesidades que llegan desde abajo, cuestionando los espacios muertos, contradictorios y de fuga, que dificultan la construcción de estándares más humanos. Puede revisar parte de su pensamiento en Teoría Crítica del Derechos desde América Latina.

La ciudad, la ciudadanía, y las identidades necesitan reconstruir sus saberes, y resignificar su aprendizaje también desde la interdisciplinariedad para encontrar la importancia del derecho a la ciudad, en un tiempo, en el que los espacios urbanos están en crisis en más de un sentido. El saber sobre las ciudades debe descolonizarse. Boaventura de Sousa Santos señalaba que es necesario instaurar una “*ecología de saberes*”<sup>28</sup> como una forma para enriquecer el criterio científico desde el diálogo y emancipar nuestras formas de pensar muchos de los fenómenos sociales, no solo a través del estudio de estos como algo ajeno, sino en comprensión de las realidades que vive la Otredad.

Para Carolina Baca,<sup>29</sup> las teorías críticas del derecho y el constitucionalismo, nos ayudan a anclar todas las aproximaciones que existan para definir la ciudad, sus problemas, sus necesidades y sobre todo los derechos que en sus espacios se desarrollan, por supuesto, a través del prisma que nos presenta un estudio interdisciplinario e incluso transdisciplinario. Con lo dicho, en la ciudad solo es posible potenciar la diversidad mediante el encuentro de quienes la confluyen, entendiendo que el otro tiene derecho al mismo espacio.

Las personas al asimilar su realidad -y aunque no se den cuenta de aquello- se convierten en seres sociales, en sujetos culturales, y además en lo que atañe al patrimonio, adquieren también la particularidad de ser sujetos patrimoniales. Esto, no solo supone un adjetivo personal, sino que implica un entendimiento completo y complejo sobre las posibilidades de “*ser*” desde el patrimonio, y por supuesto, desde el espacio público patrimonial.

Esta significación respecto de formar una identidad como sujeto desde un espacio colectivo, común y público tiene una carga que no solo está anclada a la contemplación o al conocimiento ceremonial del valor histórico del patrimonio, sino que reside en el reconocimiento del valor de uso de estos espacios en la actualidad, un valor que no tiene sujeción a lo económico, ni a lo material, sino que supone algo más importante que es pensar a la ciudad y sus lugares como un proyecto diverso, heterogéneo, flexible; no más como un problema polarizado, sino que, se pueda analizar a la ciudad a través de la planificación e implementación de estrategias consensuales,

---

28 Boaventura de Sousa Santos. La Universidad del siglo XXI: para una reforma democrática y emancipadora de la universidad. 2005.

29 Carolina Baca. Re-pensar el centro norte del D.M. Quito. Una lectura feminista del derecho a la ciudad en clave constitucional. 2019, p. 20.

debatidas desde la riqueza que implica pensar distinto. La ciudad desde la Otredad y con la Otredad, es la discusión.

La (de) construcción de los conceptos pre-aprendidos sobre “*la identidad*” debe dar paso a un momento en el que las ciudades consideren a “*las identidades*”, para, quizá, reconocer un camino posible hacia mecanismos que otorguen calidad de vida de las personas desde la satisfacción de sus derechos. Así, un centro histórico, por ejemplo, tiene valor de identidades en cuanto no es tan solo un museo de la memoria, sino un proyecto del presente en el que las personas quieren habitar y del futuro del que esperan ser parte.<sup>30</sup>

En estos razonamientos, también es importante no caer en romantizaciones que miran el reconocimiento de las identidades y la ciudadanía desde los espacios urbanos como una mera suma de voluntades (que, por cierto, tampoco es nada fácil por más simplista que esta sea), o como materia para una carta de intenciones a largo plazo. La discusión de las identidades desde el espacio patrimonial céntrico urbano, necesita un profundo debate que redefina el espacio público y el valor de la representatividad y las exigencias de que quienes lo ocupan en lo cotidiano.

Lo público es político, las identidades son también públicas, ergo, las identidades son políticas. La integración social que supone el rol del espacio público, es cada vez más una tarea complicada de lograr. Daniel Innerarity señala que:<sup>31</sup>

Tras la modestia de muchas ingenierías sociales se esconde una renuncia completa a entender la totalidad social y gobernar para ella, lo que solo es posible ciertamente con una idea de la sociedad mucho más flexible y dialéctica de lo que estamos acostumbrados a permitir.

En el espacio público urbano, debido a múltiples factores como: fragmentación de los espacios de vida, acumulación por desposesión, género, etc., cuesta reconocer en equidad a las identidades, a las diversidades como una expresión de ellas, y a sus intereses como una agenda pública;

---

30 Fernando Carrión. El Centro Histórico como proyecto y objeto de deseo. 2005, pp.89-100.

31 Daniel Innerarity. El nuevo espacio público. 2006, p. 51.

así, por ejemplo, al *'imaginario de lo público'*<sup>32</sup> le cuesta reconocer que las discusiones que antes se consideraban “privadas” ahora son públicas, y que ahora, estas también deben definir la marcha y el orden del día de forma institucionalizada para que sean atendidas, a través de planes y proyectos por parte del poder; esto, porque nos hablan de un mayor desarrollo de los estándares de derechos humanos, porque nos hablan también desde una mayor comprensión de la dignidad humana.

El discurso de lo público urbano, hoy se propone desde el reconocimiento de las identidades en diversidad. Las personas en los asuntos públicos tienden a pensar que la solución se agota en la representatividad, es decir, en que las diversidades tengan una voz visible en el debate de lo que nos es común, cuando en realidad, lo que se debe buscar es que el poder institucionalizado de forma gubernamental, o a través de la sociedad civil, reconozca, no niegue, no esconda y se ocupe de las necesidades de “*todes*”. Innerarity es claro al respecto:<sup>33</sup>

Si el espacio público tiene un valor democrático no es simplemente porque todos tienen derecho a hacer valer sus deseos o convicciones, sino porque los ponen en juego en el seno de un debate en el que se construyen sistemas públicos de integración. Se trata de procesos que tienen en cuenta el largo plazo, procedimientos para inhibir el propio interés e identificar el bien común, ese gran desatendido entre tanto dossier, por referencia al cual echamos en falta, entre la agitación de funcionarios atareados, a alguien que se ocupe de todos.

El debate de las identidades tampoco se reduce a etiquetar por género, por edad, por sector, por condición material, lo verdaderamente desafiante en cuanto a las identidades es mirar a la “diferencia” no como un obstáculo insorteable, sino como la posibilidad para no etiquetar y dejar que las

---

32 Este imaginario se ha levantado a través de la idea de que la representatividad son discursos que tienden a expresar únicamente lo que dictan las mayorías, y que, por cuestiones en las que ha permeado, por ejemplo, el credo o los estereotipos de género, mucho de lo público se ha definido en líneas que se han molestado en ocultar realidades diversas, divergentes, pero sumamente válidas para la construcción de las identidades. El crecimiento del discurso sobre los derechos también, a mi parecer, ha tenido más bien un criterio selectivo que paulatino, puesto que como la “representatividad” -dada por un método eleccionario- ha sido dictada desde el encuentro de similitudes que el elector tiene con el pensamiento del representante, y no necesariamente con las posturas que este tenga sobre “*lo diferente*”, entonces en el espacio público, que no es solo el espacio material sino el plano de la discusión de lo que nos atañe a “*todes*”, solo se ha puesto a consideración lo que hemos creído que hemos elegido como bueno o deseable para la sociedad, y no aquello que merece discutirse, pero que, por nuestras propias elecciones ha marcado la agenda de lo que se traduce en lo público.

33 Ibidem cita 32, p. 58.

personas y los colectivos se definan como la suma de todas sus experiencias y sus intereses en los distintos momentos de sus historias.

Para construir un verdadero espacio público, lo diverso -entendido como una suma de intereses previos ya constituidos- debe coexistir y encontrar sentido para concordar y permitir a las personas “ser” verdaderas ciudadanas con un criterio amplio y que democratice el valor de uso de los espacios urbanos patrimoniales.

### **Democratizar desde lo diverso. Una forma constitucionalmente válida de proteger los espacios patrimoniales en la ciudad**

Néstor García Canclini señala que son las ciudadanas y los ciudadanos quienes deben relacionar al patrimonio con su cotidianidad,<sup>34</sup> por su parte, Fernando Carrión menciona que el patrimonio tiene sentido en “lo democrático” y no en la exclusión.<sup>35</sup> Ahora, las identidades desde la urbanidad son necesarias, son un camino para dejar atrás los típicos discursos del conflicto ‘centro-periferia’, son el engranaje para una coexistencia armónica de la heterogeneidad.

Necesitamos que la representatividad, que hemos cedido a nuestras y nuestros representantes, incluya en las agendas de *‘lo público’* aquello que nos identifica, desde visiones democráticas. La ciudad y sus espacios, sobre todo aquellos lugares simbólicos, son sin duda una palestra de voz y opinión, pero el desafío está en no buscar más un rito de “centralidad” física en las ciudades para dotar de sentido a los derechos de las personas, sino que, cada lugar de la ciudad sea un centro porque en él coexisten diversas personas y maneras de concebir la vida.

Que el centro histórico deje de percibirse como una referencia geográfica atada a limitantes o condicionamientos de exclusión, eso es lo que toca, ya que, el valor supremo de un centro histórico es el interés que cada persona puede encontrar en el patrimonio que lo conforma y cómo se ve representado en él, en los usos de vida actuales que las personas le dan

34 Néstor García Canclini. Los usos sociales del patrimonio. 1993. [https://www.iaph.es/export/sites/default/galerias/documentacion\\_migracion/Cuaderno/1233838647815\\_ph10.nestor\\_garcia\\_canclini.capii.pdf](https://www.iaph.es/export/sites/default/galerias/documentacion_migracion/Cuaderno/1233838647815_ph10.nestor_garcia_canclini.capii.pdf)

35 Ibidem cita 31.

al patrimonio. En suma, colocar a la persona en el centro del patrimonio.

Esta tarea tampoco es exclusiva de la institucionalidad, porque las ciudadanas, los ciudadanos, son la base principal, sobre todo en momentos en donde también hay un evidente desinterés respecto de la implicación social que tiene la “ciudadanía” y en forma inversamente proporcional existen diversos mecanismos de organización democrática que nos pueden facilitar la tarea. Tampoco se trata de que las redes cibernéticas atrapen por completo o reemplacen los discursos o los hechos de la ciudad, y sean la única y hegemónica forma de pensar este lugar, sino que más bien a través de ellas, también, podamos construir un proyecto de ciudad posible y de espacios patrimoniales funcionales para las diversidades y sus luchas.

Para trazar líneas de acción al respecto de los espacios patrimoniales como lugares democráticos e inclusivos, el diálogo con *'lo actual'* es una cosa muy importante. El patrimonio, por supuesto, es una lámpara de la memoria, pero no solo nos debe remitir al pasado, su existencia no debe agotarse en ese argumento o funcionalidad, también, tiene que ser un lugar para las vivencias cotidianas dignas, en donde la exclusión no se legitime desde la opulencia de sus construcciones muchas veces en contraste con la realidad de quienes la transitan y la viven todos los días, o desde la prohibición de la exposición pública y consciente que las diversidades pueden hacer desde estos lugares como estrategia de vida para la consecución, reconocimiento, y respeto de sus derechos.

El compromiso fundamental del patrimonio es brindar bienestar, pertenencia y formar parte de la construcción de la identidad. La calidad de vida genera pertenencia e interés cultural, y la política pública, los planes y programas, así como el diseño de normas sobre el manejo de estos sitios deben considerar esto.

Para acercar el patrimonio a las personas es necesario que este se pueda abordar desde la investigación perceptual, ya que así se podría entender el funcionamiento del territorio que lo circunda y lo conforma, de la gente, de las mismas edificaciones, para que cualquier normativa o política al respecto de estos lugares comunes puedan responder a las realidades de donde se asienta el patrimonio. Al patrimonio también debemos entenderlo como una interacción pluridisciplinar que necesita de participación activa de las personas, y que, a su vez, cualquier intervención en estos espacios

conjugue varios niveles como, por ejemplo, los simbólicos, los ambientales, de género, intergeneracionales, etc.

Para acercarse a lo señalado podrían usarse varias estrategias, como parte de políticas públicas consistentes en todas sus fases, como por ejemplo, poner de nuevo a un edificio en su ciclo de vida, de utilidad, de belleza y de confort, ampliar el interés de conservación -ya que además del valor patrimonial, las edificaciones pueden atraer la mirada de otros sectores de gestión- sin perder de vista el sentido de usos democrático y común de estos espacios para no volverlos excluyentes o inaccesibles para “*todes*”.

Si de intervenciones se trata, las normas de conservación deben permitir desplegar, aplicar y escoger opciones de mejoramiento del patrimonio. Las pequeñas intervenciones son valiosísimas para la ciudad y el patrimonio. En ocasiones, son más simbólicas que las grandes intervenciones porque suponen que los propietarios del bien, es decir la ciudadanía, se han empoderado del valor histórico de la propiedad y lo han hecho con su esfuerzo y su dinero en beneficio de la sociedad que merece conocer el patrimonio.

También, hay que pensar que las dinámicas del patrimonio son importantes en el plano de su conservación, y se refiere a involucrar a la gente, las actividades de un barrio, los oficios característicos, como mecanismos de otorgar funcionalidad a estos espacios. Involucrar a las personas en la toma de decisiones de los espacios patrimoniales, a través de mecanismos de participación ciudadana, acercar el patrimonio a las personas usando los recursos de los que se dispone, si algo nos ha enseñado la pandemia, es que la virtualidad también forma parte de las dinámicas de la ciudad.

Por último, es importante despertar al hecho de que, en la búsqueda de la democratización, la representatividad, a través de ciertas personas elegidas, es solo una parte de ella, que no está completa si no retomamos un espíritu de ciudadanía en clave diversa, que no podría partir desde otra cosa que un entendimiento de comunidad de individuos con derechos y necesidades interdependientes.

## Conclusiones:

El patrimonio cultural arquitectónico es un término y a la vez un fenómeno con enfoque de comunidad, con capacidad de representar puntos comunes, de cohesionar la existencia material con una identidad colectiva comprendida desde la diversidad y la inclusión. El patrimonio cultural arquitectónico es una construcción social viva.

El centro histórico es un sitio cargado de gran simbolismo que es motivo de profundos debates respecto del comportamiento de los derechos en la ciudad y de la posibilidad de comprender y ejercer la ciudadanía de forma inclusiva, libre de violencia, y que, democráticamente permita la coexistencia de las identidades y sus formas de exposición en ejercicio del derecho a la ciudad, el cual debe ser comprendido como el derecho a tener derechos en cada lugar del espacio público urbano.

Las relaciones en el espacio público urbano -por ende, el derecho a la ciudad y el uso y disfrute de los espacios patrimoniales, como el centro histórico- sus tensiones y posibilidades, exigen una mirada y un abordaje interdisciplinario que permita entender el vínculo de los derechos constitucionales, entre ellos la identidad cultural, con la cotidianidad de estos lugares. Las teorías críticas del derecho ofrecen esa posibilidad a fin de entender los fenómenos urbano – patrimoniales y la deconstrucción de las miradas sobre la ‘identidad’ para reconocer a las ‘identidades’ como una ruta hacia los mecanismos que contemplen la satisfacción de los derechos de “*todes*” a través de los usos de los espacios físicos e identitarios comunes.

## Referencias bibliográficas:

Arrieta, Iñaki. Patrimonios culturales y museos: más allá de la historia del arte. Las dimensiones sociales y culturales del patrimonio edificado: Una propuesta para su estudio. España, Universidad del País Vasco, 2006, p. 154.

Ávila, Ramiro. Cultura jurídica y la enseñanza del derecho. Los derechos y sus garantías. Ensayos críticos. Quito, Corte Constitucional para el período de transición, 2012, pp. 259 y ss.

- Azkarate, Agustín, Mariano Ruiz de Ael y Alberto Santana. El Patrimonio Arquitectónico. España, Universidad del País Vasco, 2003.
- Baca, Carolina. Re-pensar el centro norte del D.M. Quito. Una lectura feminista del derecho a la ciudad en clave constitucional. Quito, UASB, 2019, p. 20.
- Caraballo, Ciro. Centros históricos y turismo en América Latina. Una polémica de fin de siglo. Carrión, Fernando. Desarrollo cultural y gestión en centros históricos. Quito, FLACSO, 2000, p. 107.
- Carrión, Fernando. El gobierno de los centros históricos. Desarrollo cultural y gestión en centros históricos. Quito, FLACSO, 2000, p. 5-17.
- Carrión, Fernando. El Centro Histórico como proyecto y objeto de deseo. Revista Eure, Vol. XXXI, No. 93. Santiago de Chile, 2005, ps. 89-100.
- García Canclini, Néstor. Los usos sociales del patrimonio. Véase en: [https://www.iaph.es/export/sites/default/galerias/documentacion\\_migracion/Cuaderno/1233838647815\\_ph10.nestor\\_garcia\\_canclini.capii.pdf](https://www.iaph.es/export/sites/default/galerias/documentacion_migracion/Cuaderno/1233838647815_ph10.nestor_garcia_canclini.capii.pdf)
- García, María Pilar. El patrimonio cultural. Conceptos básicos. Zaragoza. Universidad de Zaragoza, 2012.
- Geertz, Clifford. Ritual and Social Change: A Javanese Example. American Anthropologist Journal, New Series, Vol. 59, No. 1. Washington, American Anthropological Association, p. 32-54.
- González, Ignacio. Conservación de bienes culturales. Teoría, historia, principios y normas. Madrid, Editorial Cátedra, 2000, p. 44.
- Hall, Stuart. ¿Quién necesita identidad? Hall, Stuart y Paul du Gay. Cuestiones de identidad cultural. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2003, ps. 10-40.
- Hardoy, Jorge y Mario dos Santos. El centro histórico de Quito. Introducción al problema de su preservación y desarrollo. Quito, Banco Central del Ecuador, 1984, ps. 24-25.
- Hernández, Edna. Sobre patrimonio cultural y participación ciudadana.
- Ollero, Francisco. Patrimonio Cultural, identidad y ciudadanía. Quito, Abya – Yala, 2010, ps. 179-195.
- Innerarity, Daniel. El nuevo espacio público. Madrid, Espasa, 2006, p. 51.
- Molano, Olga. La identidad cultural uno de los detonantes del desarrollo territorial. Chile, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2006.
- Morales, Francisco. Retrospectiva del hábitat ibarreño. La nueva ciudad de El Retorno.

Monografía de Ibarra. Ibarra, Sociedad Cultural Amigos de Ibarra, 2006, p. 17.

Rojas, Miguel. Identidad cultural e integración: Desde la Ilustración hasta el Romanticismo latinoamericanos. Bogotá, Universidad de San Buenaventura, 2011, p. 47.

Santos, Boaventura de Sousa. La Universidad del siglo XXI: para una reforma democrática y emancipadora de la universidad. México, CEIICH-UNAM, 2005.

Sevilla, Amparo. Patrimonio cultural y movimiento urbano popular. Revista Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, vol. II, núm. 6. México, Universidad de Colima, 1989, p. 138.

Terán, Gabriela. Investigación socio jurídica acerca de la importancia del conocimiento histórico y protección legal del Patrimonio Cultural arquitectónico del centro histórico de Ibarra como un mecanismo para precautelar y garantizar el goce del derecho a la identidad cultural de los ibarreños. Ibarra, PUCESI, 2015, p. 29-30.

UNESCO, Declaración de México sobre las Políticas Culturales. Conferencia mundial sobre las políticas culturales. México, 1982. Véase en [https://culturalrights.net/descargas/drets\\_culturals400.pdf](https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals400.pdf)

Velkley, Richard. Being After Rousseau: Philosophy and Culture in Question. Chicago, University of Chicago Press, 2002.

## CAPÍTULO VII

### LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN UNA CIUDAD DE DERECHO.

Marina Belén Morocho Román<sup>1</sup>  
Investigadora independiente  
[raices.consultaturistica@gmail.com](mailto:raices.consultaturistica@gmail.com)

---

<sup>1</sup> Ingeniera en Gestión y Dirección de Empresas Turísticas de la Universidad de Otavalo. Magister en Gestión del Turismo por la Universidad de Especialidades Turísticas. Especialista (c) en Consultoría Turística. Fundadora de la Consultora Turística Raíces. [raices.consultaturistica@gmail.com](mailto:raices.consultaturistica@gmail.com)

## Resumen

El turismo es una actividad alterna para la economía de los territorios urbanos y rurales que ha ido adquiriendo mayor relevancia con el tiempo, por lo que, ha venido a ser una parte fundamental en las propuestas de gobierno, y, sobre todo, es una actividad que intenta reinventarse y renacer después de haber sido uno de los sectores económicos con mayores pérdidas a nivel mundial durante una pandemia que azotó al mundo entero. No obstante, el turismo en el Ecuador permanece bajo una problemática que ha pasado desapercibida e ignorada durante mucho tiempo: la escasa y poca planificación que existe. La actual reactivación social devela un momento propicio para entender la pertinencia que tiene la planificación turística como parte del desarrollo socio económico de las sociedades; el aporte de este estudio se centra en generar una herramienta de análisis para los actores del desarrollo turístico en su gestión, a fin de que esta actividad contribuya a la generación de ciudades de derecho y destinos sostenibles.

**Palabras clave:** planificación turística, articulación estratégica, desarrollo, sostenibilidad.

## Introducción

El turismo siempre está desarrollándose. El incremento de viajes y viajeros por el mundo, la evolución y nacimiento de nuevos mercados requieren de una especial atención por parte de los destinos, ya que la evolución del turismo ha propiciado que cada vez más lugares lleguen a mercados turísticos como una alternativa al aprovechamiento de recursos que contribuyan a mejorar la economía, tanto así, que se eleva la confianza de que esta actividad represente una fuente importante de ingresos económicos de cada vez más destinos.

Las ciudades como núcleo en el que se desarrollan las actividades comerciales y productivas, frente a la importancia de generar alternativas de bienestar para la población, entendiendo la importancia de un equilibrio sostenible en la conservación de recursos, oportunidades económicas, redistribución

de la riqueza; así también, frente a las problemáticas que aquejan a la sociedad como la pobreza, la pérdida de recursos, la discriminación y las brechas existentes entre los estratos socioeconómicos, por lo que, se han de buscar, estrategias para minimizar las problemáticas y maximizar las oportunidades.

En este sentido, considerando el aporte que el turismo puede brindar en el desarrollo social y económico, se ha desencadenado un incremento del interés público y privado por la actividad turística en las ciudades. La inserción paulatina que ha tenido el sector público en el turismo, sobre todo a nivel nacional, considerando esta actividad como un componente económico productivo importante y desarrollando planes para mejorar su operación y promoción como destino a Ecuador, ha sido sin duda un avance sustancial en materia turística. Las autoridades gubernamentales reflejan mayor atención en esta actividad, con proyectos propuestos en sus administraciones, los cuales, sin embargo, algunos de ellos no llegan a su ejecución o no se culminan.

El sector gubernamental tiene la responsabilidad de ordenar el territorio a través de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT), sus Planes Operativos Anuales (POA) y proyectos departamentales, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales y Parroquiales son los entes encargados de administrar y brindar las condiciones para el buen desarrollo del turismo en su localidad, de manera que cumpla su razón de ser, que promueve la conservación de los recursos, el incremento de la economía, el fomento de la cultura y la productividad. No obstante, se conciben algunos vacíos que han quedado expuestos en el desarrollo del turismo en las ciudades, y que son competencia del sector público gubernamental, tales como: la carencia de leyes, normativas, regulación, infraestructura y control. Aspectos que son básicos para que la actividad turística se desarrolle de manera técnica, consciente y sostenible. Así también, se aprecia la dificultad para que las propuestas del gobierno central aterricen en los territorios provinciales, cantonales, parroquiales y comunitarios.

Ahora bien, por parte del sector privado se genera la proliferación de servicios, tanto en ciudades como en el área rural, lo que amplía la oferta turística, a pesar de esto, se puede identificar muy poca diversificación de oferta, la diferenciación es muy escasa, los servicios son repetitivos

y muchos de los casos se crean sin estudios técnicos. Paralelamente, la inversión privada suele verse desprotegida de ciertos aspectos que son claves para el desarrollo del turismo como la seguridad, la promoción, la accesibilidad, entre otros elementos que son parte de las competencias públicas, como ya se ha mencionado, lo que incurre en fracasos empresariales o desplazamiento a otros destinos.

Haciendo un análisis también del sector rural, que es el enclave geográfico que atañe también considerar en el análisis del desarrollo de las ciudades, ya que es el sector en el cual se encuentra de manera más fuerte el componente comunitario y asociativo, y también cuenta con recursos naturales, culturales, históricos muy valiosos, que pueden anclarse a las propuestas de desarrollo turístico de las ciudades. No obstante, en este sector también se hallan las mismas debilidades y problemáticas posiblemente con mayor intensidad que en la urbe. Problemas con respecto al escaso ordenamiento técnico, intervención pública y la planificación de la actividad turística hablando. Lo que provoca un crecimiento turístico empírico, pérdida de recursos y oportunidades, desempleo, pobreza, migración, etc.

En este sentido, es posible plantearse la siguiente interrogante: ¿la actividad turística de los gobiernos locales requiere de una planificación técnica a corto, mediano y largo plazo? Ya que caso contrario se podría generar el crecimiento de una oferta turística desorientada, ciudades turísticamente empíricas y pérdida progresiva de recursos. Como Galán Jiménez<sup>2</sup> menciona: “Lograr que el desarrollo turístico sea sostenible -tanto en términos económicos, como medioambientales y socioculturales- requiere la acción concertada y **planificada** (con criterios de sostenibilidad)”.

## Metodología

La metodología se basó en un enfoque cualitativo, diseño documental, investigación de estudio de caso referente a los estudios de turismo realizados por la Universidad Politécnica Estatal del Carchi en el año 2017 en la parroquia rural Plaza Gutiérrez de la Provincia de Imbabura, donde se aplicaron herramientas diagnósticas en las diferentes esferas del turismo

---

<sup>2</sup> María del Carmen Galán. La planificación y la gestión del turismo urbano en cuatro ciudades andaluzas, 2003. <https://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2003%20-%20Almeria/asepeltPDF/191.PDF>

para la orientación hacia una adecuada planificación turística territorial, lo cual sirvió como modelo de discusión para generar propuestas de planificación turística de los gobiernos locales.

### **Primera etapa del estudio diagnóstico de Plaza Gutiérrez**

La parroquia Plaza Gutiérrez ubicada en la denominada Zona de Intag, perteneciente al cantón Cotacachi, es un territorio rural que conserva una importante cantidad de recursos naturales, culturales, históricos. Este territorio, naturalmente rico en minerales, se ha enfrentado durante años a las concesiones mineras, en razón de esto, el turismo nace como una alternativa de lucha por su territorio. El desarrollo del turismo en la zona se volvió paulatino, no obstante, el nivel de desarrollo ha sido básico en cuanto a infraestructura y oferta turística, por tanto, la demanda es baja y se limita a los principales atractivos principales que tiene la zona.

El interés por parte de los gobiernos parroquiales de la zona en el desarrollo turístico es creciente, se han realizado varias obras para impulsar la actividad, pero continúan siendo insuficientes. El primer impulso que se dio para la actividad turística en Intag, fue a través de organizaciones no gubernamentales (ONGs) que fortalecieron el sistema asociativo, creando asociaciones dedicadas a esta actividad. Sin embargo, las asociaciones no han logrado ser autosuficientes y han ido desapareciendo con el tiempo o manteniéndose únicamente en nombre, de igual manera las organizaciones fueron debilitando su presencia en la zona, lo que provocó un estancamiento de los procesos para el desarrollo del turismo.

Después de varios años, al evidenciar la aún existente falta de planificación para organizar y ordenar la situación turística de la zona, llevó al planteamiento de la elaboración de un estudio diagnóstico que fue realizado con la participación de varias instituciones públicas y privadas en el año 2017, tales como: la ONG Choice Humanitarian Ecuador, Universidad Politécnica Estatal del Carchi, GAD Municipal de Cotacachi y Coordinación Zonal del Ministerio de Turismo. El diagnóstico fue dirigido hacia la elaboración de un inventario turístico, la actualización del catastro de la planta turística parroquial y el levantamiento de perfil del turista efectivo y potencial para la zona. En este proceso participaron tres parroquias de las

siete que pertenecen a la zona de Intag, siendo una de ellas la parroquia Plaza Gutiérrez.

Con respecto a Plaza Gutiérrez, en el inventario turístico, para el cual se aplicó la metodología dispuesta por el Ministerio de Turismo (MINTUR), se identificaron 26 recursos turísticos naturales y culturales, de los cuales el que mayor calificación recibió obtuvo 68,50/100 puntos. El 92% de los recursos inventariados recibió una calificación por debajo de los 50 puntos, lo que evidenció la falta de intervención en accesibilidad, señalética, infraestructura y servicios.

En relación al catastro de la planta turística, se identificaron 10 establecimientos de servicios de hospedaje y alimentación, de los cuales únicamente uno contaba con registro turístico, debido a que los demás no reunían cumplir los requerimientos dispuestos por el MINTUR en sus reglamentos para regular estos servicios. Los establecimientos contaban únicamente con la licencia de funcionamiento otorgada por el Gobierno Municipal de Cotacachi. Es importante mencionar que la intervención por parte de la coordinación zonal de turismo para la inspección aplicada a los establecimientos se realizó en razón de la existencia del proyecto, ya que la zona no había contado con personal designado por parte de esta institución.

Con respecto a la definición del perfil turístico<sup>3</sup> se aplicó una encuesta bajo selección de muestra a los turistas que visitan la zona, y que llegan al atractivo principal ubicado en la parroquia Apuela, que es el Complejo Termal Nangulví. Así también, se aplicó la misma técnica de recolección de datos a los turistas que visitaron los puntos más cercanos a Intag, como son: Otavalo, Cotacachi y Cuicocha, con la finalidad de analizar el turista potencial para el territorio.

En relación a los dos grupos investigados se identificó la potencialidad para recibir turistas que Intag posee como destino, no obstante, de la misma manera se resaltó la necesidad de diversificar y mejorar los servicios, ampliar los canales de comunicación y difusión del destino, mejorar las condiciones viales, aplicación de estrategias tecnológicas, entre otras.

---

3 Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi. Diagnóstico de desarrollo turístico para las parroquias Apuela, Plaza Gutiérrez y Cuellaje, 2017.

Por otro lado, también se encontró que la mayor motivación de visita a la zona (58%) se debe a sus atractivos naturales y el turista presenta interés por un entorno cuidado y conservado. Así podemos apreciar la importancia de tratar las problemáticas identificadas a través de programas y propuestas técnicas sostenibles.

## **Segunda etapa del estudio diagnóstico de Plaza Gutiérrez**

En la segunda etapa de diagnóstico, la disposición política de la parroquia Plaza Gutiérrez permitió concluir en el año 2020, el estudio diagnóstico que se empezó en 2017. Esto se realizó con la finalidad de establecer una planificación para la actividad turística en la parroquia. Esta etapa de diagnóstico consistió en un análisis social en el que se levantó la opinión de la población parroquial para identificar su forma de pensar, necesidades presentes, además de determinar el grado de empatía con la actividad turística y la apreciación que tenían del territorio.

Bajo la metodología de diagnóstico participativo, se trabajó con la técnica de taller de encuadre y encuesta. Cada uno de los instrumentos se aplicaron en las cuatro comunidades de la parroquia: Azabí del Mortiñal, Palo Seco, Santa Rosa y el centro parroquial Plaza Gutiérrez. La participación se estableció a través de convocatoria abierta a la población, prestando especial atención a los grupos juveniles, asociaciones sociales, prestadoras de servicios e interesadas en temas de emprendimiento y turismo<sup>4</sup>.

Este estudio identificó un alto grado de interés por parte de la población en trabajar en la actividad turística (74%), así como también se evidenciaron grupos de trabajo para el desarrollo del turismo en la localidad y se conoció el interés por parte de la población en recibir capacitación en diferentes temas relacionados con la actividad turística.

Adicionalmente, en esta actividad relucieron varios problemas que afectan el interés participativo de los parroquianos, como son la escasez de oportunidades que se refleja en la migración del territorio hacia las ciudades. Al mismo tiempo, la población dio a conocer varias necesidades

---

<sup>4</sup> Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi. Plan de Desarrollo Turístico Parroquial Plaza Gutiérrez 2020-2023.

básicas faltantes en sus comunidades, lo que afecta directamente a la inclusión de la población en el sector turístico.

Por otro lado, se analizaron aspectos relacionados a la infraestructura de la parroquia, servicios básicos, transporte, vialidad, servicios públicos, el manejo de la conectividad, comunicación del destino, la asociatividad, el entorno político, institucional y técnico de la parroquia. Dentro de estos componentes se pudo observar deficiencias que se encuentran limitando las acciones para el desarrollo de la población y de la actividad turística.

### **Tercera etapa propuesta de planificación de Plaza Gutiérrez**

Una vez concluida la etapa diagnóstica, el paso siguiente fue realizar la propuesta de planificación, por lo que se desarrolló el primer Plan de Desarrollo Turístico Parroquial para Plaza Gutiérrez. Al ser el primer trabajo de planificación turística del territorio fue importante considerar que debía comprender un marco de acción general, en razón de que sea una propuesta integral a largo plazo, sobre todo, tendría que responder todas las debilidades presentes en la oferta de servicios, infraestructura, planta turística, normativa y regulación, etc.

La planeación estratégica no puede estar aislada del entorno político, social y económico en términos generales, en este sentido, el plan estableció metas parroquiales en articulación a las políticas y planes de desarrollo turístico a nivel cantonal, provincial y nacional: Agenda Nacional 2030, Plan Nacional de Turismo 2030, Proyecto Imbabura Geoparque Mundial, Plan de Desarrollo Turístico Cantonal Cotacachi. La propuesta se basa en un enfoque sistémico del turismo, definiendo proyectos encaminados al mejoramiento de la oferta, infraestructura, mercadeo, comunidad receptora, demanda y superestructura turística. En total, el plan consta de 22 proyectos (tabla 1).

**Tabla 1.** Proyectos turísticos del Plan de Desarrollo Turístico Parroquial de Plaza Gutiérrez.

Componente	Proyecto
Oferta	Actualización del inventario de la planta turística parroquial.
	Conformación de un grupo de guianza turística.
	Activación de la red de productos-servicios turísticos y de actividades complementarias.
	Diseño de circuitos y paquetes turísticos.
	Fortalecimiento de la oferta turística parroquial.
Infraestructura	Adecuación de espacios públicos.
	Inventario, mantenimiento de infraestructura vial y diseño de rutas turísticas.
	Implementación de infraestructura y equipamiento turístico.
	Diseño e implementación de un Plan de Señalética Turística.
	Mejoramiento de los servicios públicos.
Superestructura	Formación de grupos de liderazgo.
	Culturización turística parroquial.
	Fortalecimiento del componente asociativo de la parroquia.
	Fortalecimiento interinstitucional.
	Fortalecimiento del área técnica turística.
	Desarrollo de capacidades turísticas en actores principales.
	Fortalecer la estructura política-organizacional turística de la parroquia.
Demanda	Activación de un centro de información turística.
	Elaboración de un Plan de Marketing Turístico.
	Gestión estratégica para el desarrollo.
	Programa de fidelización del turista

Fuente. Plan de Desarrollo Turístico Parroquial Plaza Gutiérrez 2020-2023

Los lineamientos de acción sobre los cuales se basa el planteamiento turístico son los siguientes<sup>5</sup>:

1. Fomentar el turismo sostenible, accesible e inclusivo como modelo de desarrollo en todos los niveles de gestión, basándolo en la

<sup>5</sup> Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi. Plan de Desarrollo Turístico Parroquial Plaza Gutiérrez 2020-2023.

revalorización y conservación del patrimonio cultural y natural; la generación de desarrollo productivo y social; así como, el acceso a oportunidades para disfrutar de la actividad turística de una manera segura, cómoda y autónoma.

2. Fortalecer la gestión de los destinos a través de la coordinación interinstitucional entre los actores del sector público, privado, académico, asociativo y comunitario, sustentado en sistemas eficientes de gobernabilidad colaborativa y gestión descentralizada y desconcentrada.
3. Mejorar la competitividad de los destinos, basada en la planificación turística, la generación de productos turísticos innovadores y la prestación de servicios de calidad, favoreciendo al turismo con base local como factor diferenciador de la oferta turística.
4. Dinamizar la conectividad (transporte, infraestructura y comunicación) nacional e internacional, mediante la atracción y el fomento de nuevas operaciones aéreas, terrestres, marítimas y fluviales; así como fomento de la inversión pública y privada en infraestructura aeroportuaria, portuaria y terrestre, complementada con el fortalecimiento de la cobertura de servicios de comunicación inteligente.
5. Fomentar la inversión turística nacional y extranjera directa, a través de la creación y mejora de incentivos, la diversificación de fuentes y líneas de financiamiento (público y privado), la dinamización de los encadenamientos productivos y la empleabilidad.
6. Impulsar la inteligencia de mercados turísticos a través del levantamiento de datos y estadísticas, así como del monitoreo de la percepción y el impacto de las estrategias de promoción, para direccionar la toma de decisiones de mercado acorde con las necesidades del turismo y sus tendencias a nivel mundial.

Con lo anterior, del caso de Parroquia Gutiérrez se induce que existen principios generales que contribuyen al desarrollo local de las ciudades a través de un turismo técnico integral tomando en consideración algunos aspectos conforme se presenta a continuación:

### a) **Tecnificación turística**

Como Rueda Salas<sup>6</sup> menciona: el turismo sostenible, como actividad económica a través de la tecnificación o la capacitación del recurso humano, tenga el conocimiento y las herramientas conceptuales para desempeñarse y desarrollarse de modo integral en este sector económico con el fin de permitir un alto grado de especialización que logre mejorar la calidad de vida de sus comunidades y también que la ciudad pueda posicionarse en el país y fuera de él. Así mismo, que dicho conocimiento, gracias a las herramientas educativas y tecnológicas existentes, explore y cree actividades amigables con el medio ambiente para que de igual manera sean sostenibles

En la realidad nacional se determinan destinos turísticos por la cantidad de recursos que existen, pero no por las acciones que se realicen enfocadas al desarrollo de esta actividad. El “turismo se realiza de cualquier manera”, es así que, se dan casos donde la ausencia de recursos económicos, o llegado el tiempo de jubilación son razones para iniciar un proyecto turístico, muchas de estas inversiones se las realiza de manera empírica. De igual manera, gobiernos municipales y parroquiales desarrollan proyectos sin personal técnico calificado. Gran parte de la operación turística es realizada por personas no calificadas. En un alto porcentaje, el costo de un técnico, un profesional, un administrador turístico, se ve innecesario.

Es por eso que existen muchos inconvenientes en cuanto a servicios de mala calidad, conflictos sociales, competencia entre servicios, incluso accidentes por descuido o falta de medidas de seguridad. Si bien es cierto, también existen emprendimientos que han mantenido un servicio perdurable, que nació de manera empírica, pero adquirió el conocimiento en el proceso de desempeño. Ahora bien, el escaso valor al requerimiento técnico para las actividades y servicios turísticos, se produce también por la falta de normativas, control y regulación pública (que viene a ser parte de la planificación).

Esto conlleva a otros problemas como la desvalorización de la educación en turismo y la escasa oferta laboral en el sector, por lo que, carreras

---

<sup>6</sup> Lilibet Rueda. Tecnificación del recurso humano que interviene en el desarrollo del turismo sostenible de la ciudad de Santa Marta. 2017. <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/11804>

académicas se cierran o no son apreciadas y existe una gran cantidad de recurso humano con titulación académica desempeñándose en otras áreas o en el desempleo y subempleo. La competencia en cualquier sector y actividad económica se genera a través de la mano de obra especializada, la formación de competencias es clave en el turismo para generar sostenibilidad, una muestra de ello es la que atraviesa Plaza Gutiérrez, al momento de la ejecución del proyecto de su Plan Turístico, inició con la formación y acreditación de guías locales, se halló que 9 de los 15 participantes habían realizado o se encontraban trabajando como guías locales sin certificación.

Otro de los ejemplos se refleja en la importancia del aporte técnico es la elaboración de infraestructura<sup>7</sup> sin contar con el equipo humano que manejaría el proyecto, en ubicaciones con problemas de accesibilidad y servicio de agua potable, desarrollo sin plan de gestión; lo que ocasionó el abandono de las instalaciones y desaprovechamiento.

Estas problemáticas se deben atender por medio de la planeación estratégica, la tecnificación en el sector turístico es parte de un modelo de gestión sostenible que debe reconocerse desde los mandos superiores, con elección de autoridades con preparación y experiencia en el área, y así en todos los niveles de gobierno, para que esta práctica pueda trasladarse luego a la parte privada, pública y comunitaria.

## b) Planificación integral

Desde un enfoque general, la planificación es comúnmente entendida como un proceso en que se definen metas y los medios necesarios para alcanzarlas:

Según Hall, la planificación debería proveer la información necesaria para la toma de decisiones apropiada, democrática e informada (citado por Hall & Page, 1997: 307). Por su parte, la Organización Mundial de Turismo, OMT (2004: 3) sostiene que la planificación turística en diferentes escalas —internacional, nacional, regional, local y de sitio— es fundamental para

---

<sup>7</sup> Construcción de una vivienda destinada a paradero de hospedaje e información turística en el año 2016 y un proyecto piscícola en el año 2017.

alcanzar el éxito en el desarrollo, gestión y manejo de la actividad (Ricaurte 2009)<sup>8</sup>.

García<sup>9</sup> citando a Molina, Godfrey y Clarke quienes señalan: “La planificación turística ha sido definida, de manera general, como el proceso racional u ordenado para alcanzar el crecimiento o el desarrollo turísticos”. Existen múltiples planteamientos aproximados a la planificación turística en teoría, no obstante, la práctica es lo que cuenta, y dentro de este contexto, es de suma importancia entender que la planificación del sector turístico no es ni puede ser estandarizada, es muy importante que el personal técnico desarrolle una planificación específica tomando en cuenta diferentes parámetros del territorio a intervenir, como: el nivel de desarrollo general y turístico, la ubicación geográfica, la tipología del destino, sus peculiaridades, su articulación a otros destinos, etc.

Otro error que suele cometerse al momento de intervenir en un territorio, es querer incluir a todos por igual en un plan general de desarrollo, o intentar replicar las mismas propuestas para el desarrollo turístico en distintos destinos, sin una justificación técnica o estudios diagnósticos. Para ejemplificar esta situación, se podría mencionar que una localidad sin productos turísticos definidos no puede ser parte de un programa de promoción para el cual otros destinos cercanos sí podrían hacerlo, o aplicar un programa de formación de guías turísticos en comunidades aledañas geográficamente no sería lo más conveniente, una mejor alternativa probablemente sería articular a las comunidades en un solo programa y tener un grupo que trabaje para todo el territorio y de esta manera prevenir una competencia interna innecesaria o una excesiva oferta de este servicio. Sin embargo, todo dependerá del estudio técnico que previamente se aplique para determinación de propuestas viables.

El turismo debe ser planificado en sus diferentes etapas, sea que este se encuentre en etapa inicial o avanzada, la tenencia de recursos o varios atractivos posicionados muchas veces genera una confianza excesiva y equivocada que suele pensarse que no

---

8 Consultora Turística Raíces. Plan de Desarrollo Turístico Parroquial Plaza Gutiérrez. 2020-2023.

9 Maribel García. La planificación turística. Enfoques y modelos. 2006, 291-314. <https://www.redalyc.org/pdf/401/40180113.pdf>

existe el requerimiento de acciones planeadas, pero la intervención es permanente, siempre se requiere, mejorar, perfeccionar, evaluar, promocionar, innovar, ampliar, complementar, regular: los productos, servicios, infraestructura, etc.

### c) Redes de actores turísticos

La transformación más radical que impone el cambio de Modelo Turístico para todo territorio que desee utilizar el turismo como instrumento de desarrollo socioeconómico, tiene que ver con el nuevo protagonismo que tienen que asumir los actores del territorio para liderar dicho desarrollo turístico<sup>10</sup>. Los actores que intervienen en la actividad turística en un territorio determinado y las relaciones que se establecen entre ellos en el curso de las acciones que es necesario llevar a cabo para gestionar turísticamente dicho territorio (Ibídem), son los que construyen el destino deseado por los turistas.

En la práctica, el modelo refleja un trabajo individual e independiente, la administración pública local, la planta turística del territorio, hoteles, restaurantes, asociaciones turísticas, transportación, todos los servicios se encuentran trabajando por separado. Sin una planificación que articule las acciones de todos, éstas serán percederas y desgastantes. Además, el trabajo por separado provoca conflictos entre los actores, desacuerdos y disgustos.

La creación de una red de trabajo entre todos los actores turísticos a través de un plan de acción, que reúna las necesidades y responsabilidades de todos, de esta manera, se logra que todos caminen en un mismo sentido, con metas en común y sobre todo ayudará a que todos avancen al mismo tiempo. La corresponsabilidad que se genera al fijar una agenda en la que todos sean partícipes, es mayor a la elaboración de actividades aisladas la una de la otra, por lo que es importante resaltar, el acompañamiento técnico que será indispensable, para buscar armonizar las relaciones entre los actores y mantener un orden social.

Otra de las cosas que el trabajo en red al margen de un plan de desarrollo puede permitir, es el perfilamiento de líderes y lideresas del

---

10 Rafael Merinero-Rodríguez. Redes de actores y desarrollo turístico: estudio de casos españoles. 2009. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3215877>

territorio, así como la tan añorada gobernanza local que muchas veces es imposible alcanzar en talleres participativos sin desembocadura. Conviene mencionar, que el trabajo en red debe ser el resultado de un estudio de intervención a los actores del territorio, previo a la formulación del plan de acción. El plan de acción no puede ser una imposición puesta ni por la administración pública, ni por los actores privados, sociales o técnicos. Si bien, las responsabilidades en el territorio están relativamente dispuestas de acuerdo a las competencias que tienen cada uno de los actores, las acciones deben diagnosticarse y planificarse orientadas en un proceso de consenso continuo.

#### **d) Articulación turística territorial e institucional urbano - rural**

Una vez analizado el trabajo en red con los actores de un mismo destino, viene a ser imprescindible ampliar los horizontes, entendiendo que un destino gestionado de una manera adecuada, podrá articularse con otros y formar redes turísticas productivas más grandes.

El análisis geográfico urbano – rural entra en contexto en este apartado, donde es importante analizar las brechas que han prevalecido en el tiempo, sin entender que existe corresponsabilidad entre el uno y el otro sector. El turismo urbano debe articularse con el rural y viceversa, sin embargo, no existe un elemento intermediario articulador debido a la falta de una herramienta de una planificación bien implementada, lo que genera mayor distanciamiento. La generación de rutas turísticas articuladas, planes de promoción conjunta, dotación de infraestructura, señalización vial y turística, deben ser coordinadas para un sector y el otro. Al prescindir de esta planificación conjunta, perdemos esta conexión y el turista puede partir de un centro urbano dotado totalmente de infraestructura hacia comunidades totalmente desprovisto de servicios y el contraste es sumamente brusco y contradictorio.

La articulación institucional también es indispensable, la política pública a nivel nacional debe recoger las planificaciones provinciales, cantonales, parroquiales. No obstante, la realidad ha sido al revés, sin mencionar la inexistencia de planes a nivel de gobiernos cantonales, peor aún de gobiernos parroquiales, siendo que la planificación de estos territorios son los planteamientos de base que deben alimentar la política a nivel general, es por esta razón que los planes del gobierno central no puede cumplirse en su totalidad o no llegan a las localidades, no son aplicables.

Las acciones para el desarrollo turístico en el Ecuador han permanecido dispersas durante años, bloqueando la oportunidad de consolidar un destino turístico a través de la cohesión de la política pública y la gestión del desarrollo desde los territorios locales alineados a la rectoría a nivel nacional, a fin de construir una agenda de trabajo en conjunto de todos los niveles de gobierno. En este sentido, la articulación de la planificación territorial de base es de total pertinencia para el alcance de metas globales, desde las acciones locales<sup>11</sup>.

La planificación turística en Plaza Gutiérrez es una política del cantón Cotacachi, la provincia de Imbabura y la propuesta de desarrollo del Ministerio de Turismo, (como ejemplo podemos apreciar la Tabla 2), sin embargo, se evidencia la falta de políticas provinciales claras, a pesar de contar como provincia con el proyecto emblemático a nivel provincial como Geoparque a nivel mundial<sup>12</sup>.

Tabla 2. Articulación interinstitucional en la política pública. Componente oferta del Plan de Desarrollo Turístico Plaza Gutiérrez.

Componente	Articulación Estratégica	Proyectos
Oferta	<p><b>Objetivo Estratégico Nacional</b></p> <p>Incrementar la competitividad de los destinos a través de la innovación de productos turísticos y la calidad en la prestación de los servicios turísticos.</p> <p><b>Estrategia Cantonal</b></p> <p>Diversificación y creación de productos turísticos</p> <p><b>Estrategia Parroquial</b></p> <p>Consolidar la oferta turística parroquial, fortaleciendo la existente y creando nuevos productos y servicios, en articulación con las actividades agropecuarias, productivas, ambientales y culturales.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actualización del inventario de la planta turística parroquial.</li> <li>2. Conformación de un grupo de guianza turística.</li> <li>3. Activación de la red de productos-servicios turísticos y de actividades complementarias.</li> <li>4. Diseño de circuitos y paquetes turísticos.</li> <li>5. Fortalecimiento de la oferta turística parroquial.</li> <li>6. Adecuación de espacios públicos.</li> </ol>

Fuente: Plan de Desarrollo Turístico Parroquial Plaza Gutiérrez 2020-2023.

11 Consultora Turística Raíces. Plan de Desarrollo Turístico Parroquial Plaza Gutiérrez. 2020-2023.

12 Imbabura Geoparque Mundial declarado por la UNESCO en el año 2019.

Se trata de generar una mayor aplicabilidad de la política pública para generar proyectos con mejores resultados, avanzar a un mismo ritmo y en un mismo sentido, para construir destinos homogéneos, pero con particularidades que los enriquecen entre sí.

### **El turismo como un derecho en las ciudades**

El turismo en Ecuador todavía tiene un largo camino por recorrer, aún falta conocerlo, estudiarlo y entenderlo, para así aprovechar su amplio campo de acción, como instrumento para dinamizar el campo social, ambiental, productivo, cultural y por supuesto el económico. El turismo se nutre de todo lo que el territorio puede brindar, su producción agrícola y pecuaria, sus recursos naturales, su historia, costumbres y tradiciones; y al mismo tiempo requiere y promueve el bienestar social, la conservación del patrimonio, la productividad. El turismo puede funcionar como un elemento dinamizador y catalizador de un destino.

Finalmente, la construcción de un turismo sostenible o de destinos turísticamente sostenibles, requiere emprender una planificación integral que se puede establecer en los siguientes aspectos:

1. Contar con personal técnico.
2. Desarrollar una planificación estratégica para el desarrollo turístico.
3. Definir y promover la funcionalidad de todos los actores.
4. Gestionar la articulación territorial e institucional.

Contar con personal técnico que desarrolle la planeación estratégica del destino, en la que se involucre a todos los actores que intervienen en el desarrollo del turismo, y que se promueva su efectiva participación, para generar redes de articulación con otros destinos e instituciones que se encuentran en otros territorios, a manera de un paquete turístico de gestión estratégica.

### **Conclusiones:**

La planificación no es una utopía, es un trabajo a largo plazo, que se lo consigue en el día a día, con responsabilidad y compromiso. El enfoque de

este estudio representa un modelo que puede ser analizado y transferido a la práctica en destinos y ciudades que busquen fortalecerse para la actividad turística. Entendiendo, como se mencionó anteriormente, que todo modelo de planificación deberá aplicarse de acuerdo al territorio y sus requerimientos técnicos específicos, ningún modelo es una ley de gestión, todo dependerá de la experticia, ética y veracidad técnica que se aplique y la voluntad de todos los actores del territorio, públicos y privados en accionar. No obstante, lo que, si representa una ley innegable, es que el turismo necesita ser planificado para convertirse en un derecho de oportunidades en las ciudades para fomento ambiental, cultural, económico, social y productivo.

### Referencias bibliográficas:

- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi. Diagnóstico de desarrollo turístico para las parroquias Apuela, Plaza Gutiérrez y Cuellaje, 2017.
- Galán, María del Carmen. La planificación y la gestión del turismo urbano en cuatro ciudades andaluzas, 2003. <https://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2003%20-%20Almeria/asepeltPDF/191.PDF>
- García, Maribel. La planificación turística. Enfoques y modelos. Quivera. Revista de Estudios Territoriales, 8(1), 291-314. 2006. <https://www.redalyc.org/pdf/401/40180113.pdf>. (Consultado el 20 de Octubre de 2020).
- Moscoso, Florencia. El papel de los actores territoriales en la definición y configuración de modelos de desarrollo turístico. In Congreso de Turismo: El Turismo y los Nuevos Paradigmas Educativos. (Ushuahia, Argentina, 2013).
- Consultora Turística Raíces. Plan de Desarrollo Turístico Parroquial Plaza Gutiérrez. 2020-2023.
- Rueda, Lilibet. Tecnificación del recurso humano que interviene en el desarrollo del turismo sostenible de la ciudad de Santa Marta (Doctoral dissertation, Universidad EAFIT), 2017.
- Merino-Rodríguez, Rafael. Redes de actores y desarrollo turístico: estudio de casos españoles. Papers de Turisme, (46), 57-77, 2012. <http://www.papersdeturisme.gva.es/ojs/index.php/Papers/article/view/83/77>. (Consultado el 27 de Octubre de 2020).

## CAPÍTULO VIII

### TEJIDO EMPRESARIAL OTAVALEÑO Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO SOCIAL LOCAL

Priscila Soledad Robles Albuja<sup>1</sup>  
Docente e investigadora independiente  
priscila.robles@iste.edu.ec

---

<sup>1</sup> Ingeniera en Administración en Banca y Finanzas por la Universidad Técnica Particular de Loja, Máster en Investigación en Administración y Economía de la Empresa por la Universidad de Salamanca, Universidad de Burgos, Universidad de León y Universidad de Valladolid. Fue coordinadora del Programa de Educación y Cultura Financiera de la UTPL-Banco de Loja, proyecto de investigación y vinculación con la sociedad en el año 2013. Es asesora e investigadora independiente. Docente en el Tecnológico Superior Universitario España.

## Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la caracterización y composición de las empresas localizadas en el cantón de Otavalo, así se examina la dimensión empresarial, las políticas públicas ejecutadas y el aporte que generan a través creación de fuentes de empleo, en aras de contribuir al desarrollo económico y social local. Este estudio utiliza como fuente de datos la información provista por la Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores de aquellas empresas domiciliadas en el cantón. El tejido empresarial otavaleño se encuentra constituido mayoritariamente por MIPYMES, que principalmente se dedican a actividades relacionadas al transporte y almacenamiento; existe una escasa presencia de empresas medianas y grandes.

**Palabras Clave:** Dimensión empresarial, tejido empresarial, empresa, desarrollo social.

## Introducción

El desarrollo local es un proceso que vincula una diversidad de aspectos productivos, culturales, sociales y económicos<sup>2</sup>. Dentro de estos aspectos la empresa constituye un pilar fundamental dentro del desarrollo económico y social a nivel nacional como también a nivel local. El mejoramiento del empleo y la calidad de vida de la población de la comunidad territorial y la elevación de la equidad social son parte del desarrollo económico local, que involucra la transformación del sistema productivo local, el incremento de la eficiencia y competitividad, por lo que promover actividades empresariales innovadoras es fundamental para la generación de riqueza y empleo productivo<sup>3</sup>. Se puede considerar a la empresa como un elemento transcendental dentro de los contextos económicos y sociales en una sociedad, por lo que deben ser consideradas por los organismos gubernamentales para la planificación y elaboración de políticas públicas. Conocer cómo se encuentra estructurado el tejido empresarial local es importante para conseguir el desarrollo económico y social. Por ello el objetivo de este estudio es analizar el tejido empresarial otavaleño y cuál

2 Jesús Gil-Méndez. Desarrollo local y empresa. Agricultura, sociedad y desarrollo. 2014. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-54722014000400008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722014000400008&lng=es&tlng=es).

3 Francisco Alburquerque. Metodología para el desarrollo económico local, s.f., p.313, <https://www.asocam.org/sites/default/files/publicaciones/files/250bdf41a97be24f0ad660c83cc03d09.pdf>

ha sido el aporte en esta localidad. Existen diversos trabajos que abordan estudios de la empresa a nivel nacional e internacional, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, al igual que la Superintendencia que Compañías, Seguro y Valores, presentan diferentes estudios sectoriales, informes sobre el tejido empresarial nacional o por conglomerados enfocados en el tamaño o sector al que pertenecen, entre otros, sin embargo no se ha evidenciado un estudio que analice de forma específica a el tejido empresarial de alguna localidad.

En cuanto al ámbito geográfico esta investigación se limita cantón Otavalo, son objeto de este estudio las empresas se encuentran constituidas legalmente como compañías, acorde a la Ley de Compañías del Ecuador y están domiciliadas en el cantón, los datos de las empresas utilizados para esta investigación fueron obtenidos de la Superintendencia que Compañías, Seguro y Valores, en el período comprendido entre los años 2016 al 2020. El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente forma; la primera sección empieza con un marco teórico donde se aborda el papel de empresa en el desarrollo social, la interacción con el Gobierno y además se realiza un breve análisis del tejido empresarial otavaleño, dando a conocer diferentes datos de interés, en la siguiente sección se explica brevemente la obtención de datos y metodología aplicada para el desarrollo de este estudio. En la tercera sección se presenta la caracterización de las empresas domiciliadas en el cantón Otavalo, y como último apartado se presentan las conclusiones y la bibliografía correspondiente.

## El papel de la empresa dentro del desarrollo social

Los procesos de desarrollo territorial tienen como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población<sup>4</sup>. En ese sentido Segundo Camino et. al<sup>5</sup>, mencionan que la empresa, como unidad productiva de bienes y servicios, es considerada como un pilar fundamental dentro de la economía de los países, siendo la principal

---

4 Iván Silva. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. 2005. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11001/085081100\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11001/085081100_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

5 Segundo Camino, Alicia Reyes, Diana Apraes, Doménica Bravo, y Danna Herrera. Estudios Sectoriales: MIPYMES y Grandes Empresas. 2017, p. 14. [https://portal.supercias.gob.ec/wps/wcm/connect/8fde01f6-b25f-460b-9818-f4169322ca02/Estudio+Sectorial\\_Mipymes+Grandes+Empresas+%28Final%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8fde01f6-b25f-460b-9818-f4169322ca02](https://portal.supercias.gob.ec/wps/wcm/connect/8fde01f6-b25f-460b-9818-f4169322ca02/Estudio+Sectorial_Mipymes+Grandes+Empresas+%28Final%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8fde01f6-b25f-460b-9818-f4169322ca02)

fuente de generación de empleo y riqueza, además de aportar al crecimiento económico y bienestar social. La empresa u organización es un conjunto de personas que trabajan juntas para cumplir un propósito en común, son individuos que unen sus esfuerzos para alcanzar un beneficio económico.

Por su parte Alburquerque, Francisco<sup>6</sup> expone que, el desarrollo económico local depende de la capacidad de integrar el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles y potenciales, movilizándolos hacia la satisfacción de las necesidades y los problemas básicos de la población local, algunos aspectos decisivos para potencializar los recursos son la estructura productiva local, el mercado de trabajo local, la capacidad empresarial y tecnológica existente, los recursos naturales o ambientales, el sistema de crédito local, la estructura social y política, el patrimonio histórico y la cultura local. Es por ello que es necesaria la existencia de una sinergia e interacción de los diferentes factores para impulsar el desarrollo local, en donde la participación de cada uno de los actores es dinamizador, ya que de esta forma se contribuye desde su propio espacio.

Uno de los factores claves para el desarrollo local es el tejido empresarial, que se encuentra constituido por el conjunto de agentes que desempeñan la función empresarial, de un sector, una región o un país<sup>7</sup>, es por ello que se debe considerar que el impulso para el crecimiento y desarrollo de la empresa, no depende únicamente de ella o del aporte y trabajo efectuado por parte de los capitales privados, sino que su entorno contribuye en gran medida a su éxito o fracaso, por lo que debe existir una vinculación entre todas las partes interesadas (stakeholders) para garantizar resultados positivos. Uno de los actores del entorno de la empresa, que tiene un papel relevante y debe ir en sintonía con las acciones emprendidas por las mismas, son los gobiernos en sus diferentes niveles.

### ¿Cuál es el papel del Gobierno para el desarrollo local y empresarial?

Gil-Méndez, Jesús<sup>8</sup> señala que el desarrollo local cuando participan los actores sociales, como son las organizaciones sociales y productivas, las

---

6 Francisco Alburquerque. Metodología para el desarrollo económico local. s.f., p.313, <https://www.asocam.org/sites/default/files/publicaciones/files/250bdf41a97be24f0ad660c83cc03d09.pdf>

7 O'Kean, José., Congregado, Emilio., Menudo, José. Tejido Empresarial y Crecimiento Regional. 2006. [https://www.academia.edu/5450341/Tejido\\_empresarial\\_y\\_crecimiento\\_regional?from=cover\\_page](https://www.academia.edu/5450341/Tejido_empresarial_y_crecimiento_regional?from=cover_page)

8 Jesús Gil-Méndez. Desarrollo local y empresa. 2014. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-54722014000400008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722014000400008&lng=es&tlng=es).

instancias de gobierno, empresas, en conjunto, estas pueden ampliar el capital social y elevar las condiciones de vida de la población, desplegando acciones económicas para mejorar la productividad y competitividad.

Por su parte Silva<sup>9</sup> argumenta que en un mundo cada vez más globalizado los gobiernos locales y regionales de América Latina deben asumir nuevos desafíos, como crear o mejorar capacidades competitivas y transformar los sistemas productivos locales, mediante la vinculación de políticas territoriales y el desarrollo de una cultura territorial que integre a ambos, si bien es cierto que son las empresas las que compiten, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, ellas también sienten la importancia de ser empresas “del territorio” más que empresas “en el territorio”.

Las empresas deben sentirse parte del territorio y el Gobierno tiene la capacidad de poder generar estos contextos para la empresa. “Los diferentes niveles de Gobierno Nacional y Subnacionales indefectiblemente las consideran como uno de los motores del crecimiento económico, y todos ellos cuentan con algún tipo de instrumento para apoyarlas”<sup>10</sup>. Estos instrumentos deben estar contenidos dentro de las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos en todos los niveles, pudiendo ser estos de tipo impositivo, regulatorio o través de programas de estímulos que faciliten el acceso al financiamiento; adicionalmente es muy importante que los gobiernos consideren e inviten al sector empresarial a formar parte en el desarrollo de la planificación territorial.

En este sentido Chauca<sup>11</sup> sugiere que, para el diseño de políticas públicas, se debe considerar las diferencias existentes entre los tamaños de las empresas, de sobremanera en las de menores dimensiones y las especificidades de cada una, ya que la gestión del desarrollo exige considerar que existen diversos tipos de empresarios, diferentes formas de organización y diversos contextos. Empresarios, organizaciones (empresas), contextos y sus interrelaciones que condicionan los procesos de desarrollo no sólo a nivel nacional sino, sobre todo, subnacional (región, estado y municipio). Si la gestión del desarrollo se conceptualiza desde los nuevos enfoques del desarrollo local, que ponen el centro de atención en los actores sociales

9 Iván Silva. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. 2005. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11001/085081100\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11001/085081100_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

10 Pablo Chauca. Micro y Pequeña Empresa, Actores Sociales y Contextos Desde La Perspectiva Del Desarrollo Local. 2014, p.13.

11 Ibidem, pp.13-14.

y una serie de condiciones que impulsan dicho proceso a partir de las potencialidades endógenas del territorio.

En general, los procesos de desarrollo territorial tienen como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población<sup>12</sup>. Tener conocimiento sobre la estructura del tejido empresarial y su caracterización, así como la inclusión del sector empresarial en la planificación territorial y el desarrollo de las políticas públicas contribuye a generar programas y tomar decisiones acertadas que conlleven a la transformación de los sistemas productivos locales y generen mayor competitividad. En este sentido este trabajo pretende aportar luz a través de un breve análisis del tejido empresarial local del cantón Otavalo, que permita conocer su caracterización y dimensión, además de realizar un análisis del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y las políticas públicas ejecutas respecto al sector empresarial.

## Datos y metodología

Uno de los desafíos a los que se enfrentan los investigadores al realizar estudios sobre empresas en el Ecuador es la ausencia de bases de datos, por lo que para este trabajo se construyó una base de datos con la información obtenida de la Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores, la misma que se encuentra compuesta por aquellas empresas que se están constituidas como compañías, es decir aquellas que cuentan con personería jurídica y que se encuentran domiciliadas en el cantón de Otavalo, durante el período comprendido entre los años 2016 a 2020. No fueron consideradas en este estudio las empresas que, “pese a desarrollar sus actividades en el cantón”, su domicilio no se encuentra establecido en el mismo.

Esta investigación es de tipo cualitativo-descriptivo, que utiliza datos de fuentes secundarias obtenidas de organismos gubernamentales. La metodología cualitativa busca el conocimiento y la comprensión de un

---

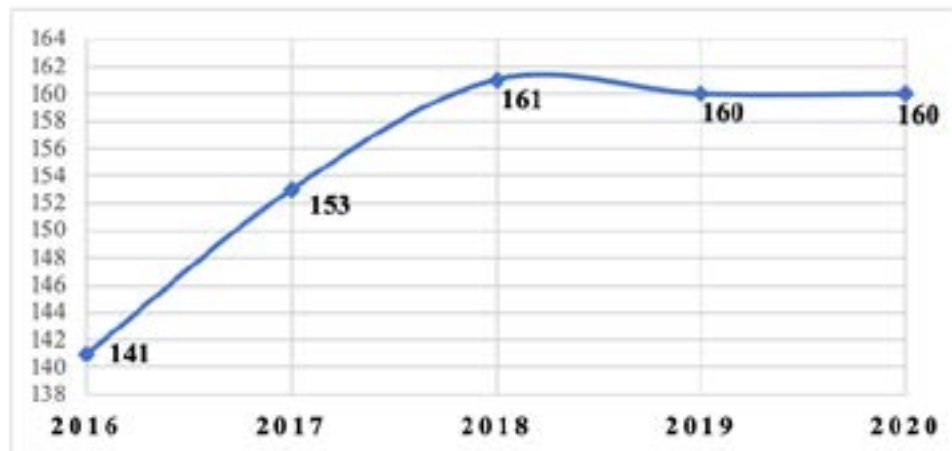
12 Iván Silva. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. 2005, p. 83. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11001/085081100\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11001/085081100_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

fenómeno<sup>13</sup>. La investigación cualitativa es ante todo intensa en lo que a ella le interesa, en los casos y en las muestras, si bien esta puede ser limitada, los fenómenos son estudiados en profundidad<sup>14</sup>. Esta metodología nos permite describir el entorno empresarial del cantón para su conocimiento y comprensión.

### Tejido empresarial Otavaleño un acercamiento hacia su composición

El cantón de Otavalo se encuentra localizado en la zona norte del país, en la provincia de Imbabura; se considera a sí mismo como la capital multicultural del Ecuador. De acuerdo a las proyecciones realizadas por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) el cantón para el año 2020 contaría con alrededor de 125.785 habitantes<sup>15</sup>; los otavaleños son muy conocidos por la producción de artesanías, utilizando tecnologías preindustriales e industriales, y por sus viajes lejanos en busca de compradores extranjeros<sup>16</sup>.

Gráfica 1.- Evolución del tejido empresarial otavaleño (Número de empresas).



Fuente: Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores, 2021.

- 13 Juan Pérez de la Tutela. El método cualitativo de investigación desde la perspectiva de marketing: el caso de las universidades públicas de Madrid. 2014, p. 27. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/29615/1/T35974.pdf>
- 14 Jean Pierre, Deslauriers. Investigación Cualitativa: Definición y Ámbito. 1996, p. 10 <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/12824/2.%20Investigaci%C3%B3n%20cualitativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 15 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2021.
- 16 Kyle David. The Otavalo trade diaspora: social capital and transnational entrepreneurship. 1999. p. 422.

Es un cantón con alto potencial turístico por sus espacios naturales como cascadas, lagos y lagunas, así como por su diversidad cultural, y por su mercado de artesanías conocido como “La Plaza de Ponchos”. Pese a ser un cantón pequeño, Otavalo cuenta con varias empresas de diferentes tamaños y dedicadas a diversas actividades económicas.

Durante el período comprendido entre los años 2016 al 2020, se evidencia que el tejido empresarial del cantón ha ido incrementando con el pasar de los años; en la gráfica 1, se observa la evolución que en el año 2016 contaba con 141 empresas y al 2020 cuenta con 160 empresas. En lo que respecta al tamaño, se encuentra conformado en su mayoría por microempresas (gráfica 2), seguidas de las empresas pequeñas; en menor proporción existen empresas medianas y grandes, en términos nominales durante el período estudiado en el cantón existen solo 3 empresas grandes.

Gráfica 2.- Dimensión empresarial Otavaleño período 2016 a 2020.



Fuente: Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores, 2021.

En general el tejido empresarial otavaleño va en consonancia con el tejido ecuatoriano se encuentra conformado mayoritariamente por Microempresas. Los microempresarios son personas con ingresos relativamente bajos que operan en condiciones de alta informalidad, que toman juicios y decisiones independientes sobre los productos que venden, estrategias de mercado y precios. Esta actividad es su principal fuente de ingresos<sup>17</sup>. Mientras que

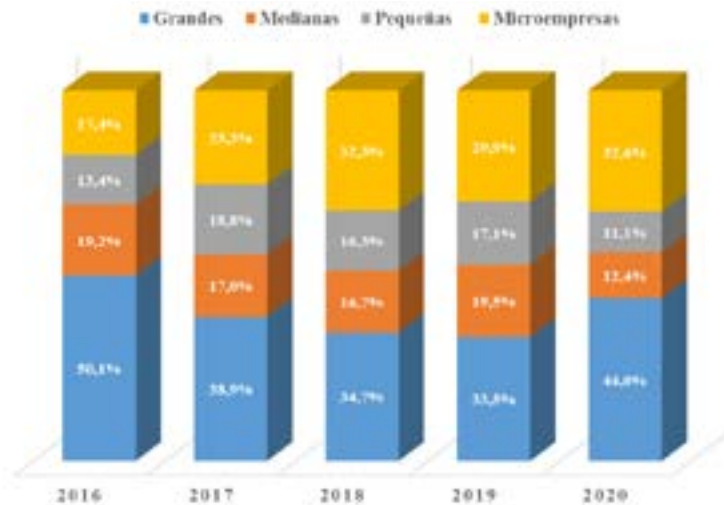
17 Red de Instituciones Financieras de Desarrollo, Caracterización del microempresario 2020. 2021, p.1. <http://rfd.org.ec/docs/estadisticas/BolEsp/BoletinEspecializado-Abril-2021.pdf>

las Pymes cumplen un rol de entes dinamizadores de la economía.

Yuji Honjo y Nobuyuki Harada<sup>18</sup>, señalan que las pymes se desempeñan como motor del crecimiento económico y contribuyen a la riqueza social a través de la creación de nuevas empresas y puestos de trabajo, las pymes innovadoras con potencial de crecimiento se consideran pioneras en el desarrollo de nuevos campos comerciales en economías estancadas. Mientras que, las grandes empresas son las que generalmente proporcionan mayores beneficios económicos, altos niveles de inversión y las que mayores fuentes de empleo genera.

En lo que respecta a la creación de fuentes de empleo, se evidencia en la gráfica 3 que las empresas grandes son las que mayores plazas generan, se analiza de forma comparativa la generación de empleo de acuerdo al tamaño de la empresa se observa que las empresas grandes y las microempresas son las mayores generadoras de empleo.

Gráfica 3.- Generación de fuentes de empleo período 2016 a 2020.



Fuente: Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores, 2021.

En cuanto a cómo las empresas del cantón de Otavalo se encuentran constituidas legalmente, se observa en la gráfica 4 que, en todos los años

18 Yuji Honjo y Nobuyuki Harada. SME Policy, Financial Structure and Firm Growth: Evidence From Japan. 2006, p. 289. Doi 10.1007/s11187-005-6703-0

más de la mitad de las empresas son de tipo Anónimas y las restantes de Responsabilidad Limitada. En el año 2020 se cuenta también con la presencia de empresas constituidas como Sociedades por Acciones Simplificadas que representan un 5,4%, esta es una nueva modalidad de constitución jurídica que entra en vigencia en el país ese mismo año, esta nueva forma de constitución nace con el propósito de reducir los costos monetarios y disminuir el tiempo en la inscripción de las nuevas compañías.

En Ecuador la Ley de Compañías (2014) menciona que las Compañías Anónimas son aquellas que están formadas por la aportación de sus accionistas, los mismos que responden únicamente por el monto de sus acciones<sup>19</sup>. Por su parte, las Compañías de Responsabilidad Limitada, los dueños solamente responden por las obligaciones sociales hasta el monto de sus aportaciones individuales y hacen el comercio bajo una razón social o denominación objetiva de la empresa<sup>20</sup>. Mientras que las Sociedades por Acciones Simplificadas, son un tipo de compañía mercantil constituidas por una o varias personas naturales o jurídicas y tienen como objetivo impulsar la economía mediante la formalización de los emprendimientos<sup>21</sup>.

Gráfica 4.- Constitución jurídica de las empresas otavaleñas período 2016 - 2020.



Fuente: Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores, 2021.

19 Ley de Compañías, 2014, 312, Art. 143.

20 Ley de Compañías, 2014, 312, Art. 92.

21 Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores, Guía de Constitución de Sociedades por Acciones Simplificadas, p. 20. <https://portal.supercias.gob.ec/images/SAS.pdf>.

En lo que respecta a las actividades económicas que realizan las empresas otavaleñas, se realizó una clasificación acorde a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CIIU), que tiene su respaldo y sustento técnico, en normativa internacional preparada por Naciones Unidas, esta permite clasificar las actividades económicas de las empresas y establecimientos<sup>22</sup>, además sirve para clasificar uniformemente las actividades o unidades económicas de producción, dentro de un sector de la economía, según la actividad económica principal que desarrolle la empresa<sup>23</sup>.

Las empresas otavaleñas se dedican a actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; explotación de minas y canteras, manufactura, suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, construcción, comercio y reparación de automotores, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comidas, información y comunicación, actividades financieras y de seguros, inmobiliarias, actividades profesionales, científicas y técnicas, actividades de servicios administrativos y de apoyo, enseñanza y actividades de la salud humana y asistencia social.

Se evidencia que la actividad de transporte y almacenamiento es a la que mayor número de empresas del cantón se dedican (gráfica 5) representan más de 40%; muy por detrás se encuentran las actividades de servicios administrativos y de apoyo representan entre un 8% a 10%; le siguen as actividades de manufactura como las más representativas. Esta cifra puede resultar algo contrastante con lo que se observa en las calles del cantón, es importante destacar que si bien existe una cantidad de negocios dedicados al comercio de textiles, artesanías, etc.; así como también de negocios dedicados al servicio de hospedaje, alimentación y entretenimiento, estos son emprendimientos o actúan bajo una diferente modalidad de sociedad y no se encuentran registradas ni constituidas legalmente como compañías, es decir, carecen de personería jurídica y no están reguladas por la Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores, por lo que no son sujetos a este estudio, yo que no son consideradas como empresas formales.

Una vez que se ha realizado una radiografía al tejido empresarial otavaleño y se tiene conocimiento a profundidad, se procede a analizar, cuáles han sido las herramientas contempladas y dispuestas por parte del gobierno

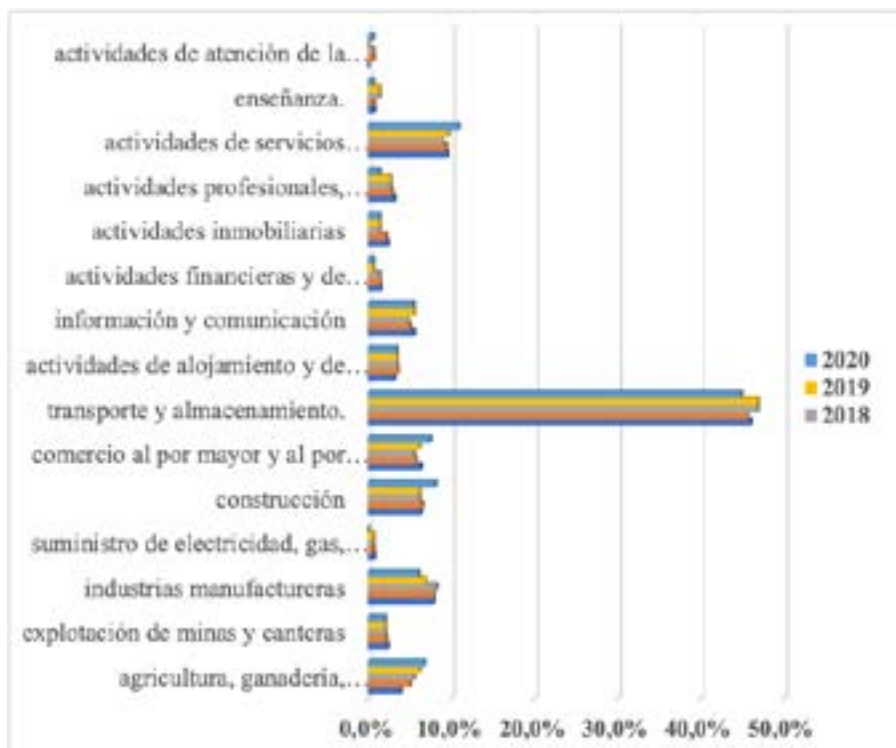
---

22 Unidad de Análisis de Síntesis, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2012, p. 10.

23 Ibidem.

local (municipalidad) en lo que respecta a las acciones emprendidas y estrategias establecidas dentro de la planificación vigente del cantón.

Gráfica 5.- Clasificación de empresas otavaleñas por sus actividades económicas.



Fuente: Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores, 2021.

### Análisis de la planificación territorial ejecutada por municipalidad.

Cada Gobierno Autónomo Descentralizado debe realizar y ejecutar su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón (PDOT), que es un instrumento técnico y normativo para la planificación territorial. Orienta las intervenciones de las instituciones públicas y privadas para generar el desarrollo local<sup>24</sup>. Este documento fue elabora por la municipalidad en el

24 Secretaría Técnica, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Documento ejecutivo para autoridades municipales y metropolitanas. S.f. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Folleto-autoridades-cantoniales.pdf>

año 2015, dentro del diagnóstico realizado en la sección perteneciente al Sistema Económico menciona que:

El cantón Otavalo está dedicado en gran parte a la producción y comercialización artesanal e industrial de diferentes productos, como textiles, sombreros, instrumentos musicales, entre otros. La actividad artesanal representa una de las principales fuentes de ingresos que poseen los habitantes en Otavalo, luego está el comercio de alimentos, el turismo y finalmente, la agricultura y la ganadería. Las artesanías y el turismo que estas actividades atraen, son sectores que dinamizan la economía de Otavalo; pese a que la comercialización de las artesanías ha decaído en los últimos años, debido entre otros motivos, a la incorporación de artesanías peruanas y colombianas en el mercado local de Otavalo y a la decadencia en la calidad de los productos elaborados<sup>25</sup>.

El diagnóstico realizado por la entidad gubernamental es superficial y carece de sustento estadístico o estudios previos realizados que aborden de forma estructural y a profundidad, lo que desencadena en que se desarrollen estrategias y programas que no vayan acorde a las necesidades del territorio o en sintonía de las mismas, provocando un retraso o estancamiento del cantón y un inadecuado uso de los recursos públicos. En lo que respecta a las líneas estratégicas desarrolladas en el PDOT del cantón la planificación contempla lo siguiente en la propuesta de desarrollo:

**Línea estratégica Económica:** La propuesta a nivel de eje productivo se centra en articular las políticas y líneas de acción establecidas a nivel nacional con las generadas a nivel local, tomando en cuenta la diversificación de los mecanismos para los intercambios económicos, para promover esquemas justos de precios y calidad para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad, además del acceso a conocimientos y tecnologías.

**Modelo deseado:** Línea Estratégica Económica. El cantón, con los nodos de desarrollo propuestos se plantea el reto de generar estrategias económicas que mejoren los ingresos económicos de la población, en función de sus

---

25 Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Otavalo. Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Otavalo - Provincia de Imbabura. 2015. <file:///C:/Users/milena.criollo/Downloads/PDOT%20OTAVALO.pdf>

actividades productivas sin descuidar la seguridad y soberanía alimentaria y las actividades que generan ingresos complementarios alternativos temporales como algunos servicios turísticos. Sin embargo, el turismo tiene mucha influencia sobre el cantón, en donde se convierte para ciertos grupos humanos en la actividad vertebral de ingresos, además de las actividades comerciales y artesanales que pueden estar articuladas entre sí<sup>26</sup>.

Las líneas estratégicas propuestas por la municipalidad no contemplan propuestas ni estrategias específicas, así como también no se hace mención a las herramientas que va utilizar para conseguir las metas planteadas, su propuesta habla de forma general sobre los diferentes puntos a los cuales la municipalidad espera llegar, sin hacer hincapié en ninguna área o sector, esto genera que el plan de planificación territorial no cumpla su objetivo de apoyo en la construcción y guía hacia el desarrollo local, en el campo empresarial no se hace mención alguna o se evidencian detalles de inclusión de este sector en la planificación.

Gil-Méndez<sup>27</sup> señala al desarrollo local como el aprovechamiento de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y naturales existentes en las localidades, con la participación de los diferentes actores sociales, económicos y políticos, todo con el objetivo de encontrar soluciones viables para disminuir el rezago social. Por su parte Iván Silva<sup>28</sup> menciona que el plano territorial, es cada vez más importante diseñar instrumentos y políticas públicas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales endógenos, para impulsar nuevos estilos de desarrollo basados en las potencialidades de las economías locales, como complemento indispensable de las políticas nacionales de desarrollo. Por lo que la municipalidad en el desarrollo del plan territorial debe de hacer uso de esta sinergia y aprovechar las diferentes herramientas que tienen para trabajar de la mano y en consonancia con todos los sectores de la sociedad en la búsqueda de desarrollo local y la mejora de la calidad de vida de su población.

---

26 Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Otavalo. Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Otavalo - Provincia de Imbabura. 2015. <file:///C:/Users/milena.criollo/Downloads/PDOT%20OTAVALO.pdf>

27 Jesús Gil-Méndez. Desarrollo local y empresa. 2014, p. 11: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-54722014000400008&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722014000400008&lng=es&tlng=es).

28 Iván Silva. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. 2005, p. 83. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11001/085081100\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11001/085081100_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha desarrollado un análisis de la composición y características de las empresas domiciliadas en el cantón Otavalo, lo que ha permitido conocer su tejido y dimensión empresarial, además del aporte que la empresa da la sociedad a través de la generación de fuentes de empleo. Las empresas otavaleñas se dedican principalmente a actividades que tienen que ver con transporte y almacenamiento y este tejido se encuentra principalmente constituido por microempresas, en lo que respecta a la generación de fuentes de empleo, el sector empresarial del cantón aporta con alrededor de 1800 a 2100 fuentes de empleo formales, personas que se benefician de forma directa por las empresas. Las empresas grandes y las microempresas son las que mayor porcentaje de fuentes de empleo aportan.

Conocer el tejido empresarial local a profundidad es importante, puesto que permite contribuir con su desarrollo, a través del diseño de estrategias y políticas públicas, se evidenció que estas herramientas generadas por el gobierno local a través del PDOT no se encuentran apegadas a la realidad, ni encaminadas a solventar las deficiencias de sistema productivo local, además de carecer de sustento estadístico, de estudios aplicados o previos y la no inclusión de este sector en el desarrollo de las estrategias y políticas públicas desarrolladas.

Es importante considerar a todos los sectores dentro de la planificación territorial para tener un conocimiento real y profundo del contexto local, lo que permitirá desarrollar estrategias, metas y acciones que vayan encaminadas a solventar las necesidades y contribuir con el desarrollo de los mismos, mediante el diseño de herramientas efectivas que contribuyan a conseguir los objetivos propuestos.

La revisión realizada muestra que el tejido empresarial se encuentra principalmente constituido por microempresas, por lo que, se debe prestar más atención a las actividades realizadas por estas empresas, fomentar el desarrollo de futuras investigaciones que tengan como eje principal este tipo de empresas, que tradicionalmente han sido relegadas en los estudios empíricos, debido a que se las considera de bajo impacto y representatividad dentro de la economía, y prestándoles atención solo cuando ya han llegado a su crecimiento.

Tener conocimiento sobre este tipo de empresas permitirá incluir los avances tecnológicos e innovación, generando así un entorno que facilite el desarrollo y crecimiento de estas empresas, haciéndolas sostenibles y sustentables para que fomenten el crecimiento económico y social. Un sólido conocimiento del tejido empresarial local garantiza un correcto desarrollo de políticas públicas, que fomenten la creación de más empresas y de entornos adecuados que permitan el desarrollo y crecimiento de las mismas y con ello, el desarrollo en el territorio logrando mejorar la calidad de vida de su población.

## Referencias bibliográficas

- Alburquerque, Francisco. Metodología para el desarrollo económico local, en Desarrollo Humano Local, 313-326, <https://www.asocam.org/sites/default/files/publicaciones/files/250bdf41a97be24f0ad660c83cc03d09.pdf> (Consultado el 29 de agosto 2021).
- Camino, Segundo., Bermúdez, Natalia., Alvarado, Dagmar., Vite, Fabián. Estudio Sectorial: Mipymes y Grandes Empresas en el Ecuador período 2013- 2017. Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores. 2018. <https://investigacionyestudios.supercias.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/Panorama-de-las-MIPYMES-y-Grandes-Empresas-2013-2017.pdf>. (Consultado el 19 de agosto 2021).
- Chauca, Pablo. Micro y Pequeña Empresa, Actores Sociales y Contextos desde la Perspectiva del Desarrollo Local. *Acta universitaria* 24, no. 1, 2014: 13–25.
- Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Otavalo. Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Otavalo - Provincia de Imbabura. 2015. <file:///C:/Users/milena.criollo/Downloads/PDOT%20OTAVALO.pdf>
- David, Kyle. The Otavalo trade diaspora: social capital and transnational entrepreneurship. *Ethnic and Racial Studies*, 22:2, 1999: 422-446.
- Deslauriers, Jean Pierre. Investigación Cualitativa: Definición y Ámbito. *Revista Prospectiva*. 3, 1996: 8-30. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/12824/2.%20Investigaci%C3%B3n%20cualitativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gil-Méndez, Jesús. Desarrollo local y empresa. *Agricultura, sociedad y desarrollo* 11, no. 4, 2014: 555–557.

- Honjo Yuji y Harada Nobuyuki. SME Policy, Financial Structure and Firm Growth: Evidence From Japan. *Small Business Economics*, 27, 4, 2006: 289-300. Doi [10.1007/s11187-005-6703-0](https://doi.org/10.1007/s11187-005-6703-0)
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2021. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/censo-de-poblacion-y-vivienda/> (Consultado el 20 de agosto 2021).
- Ley de Compañías, 312, 29 de diciembre 2014. [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2018/02/ley\\_de\\_companias.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2018/02/ley_de_companias.pdf)
- O'Kean, José., Congregado, Emilio., Menudo, José. Tejido Empresarial y Crecimiento Regional. *Mediterráneo Económico*, no 10, 2006. 323 – 339. [https://www.academia.edu/5450341/Tejido\\_empresarial\\_y\\_crecimiento\\_regional?from=cover\\_page](https://www.academia.edu/5450341/Tejido_empresarial_y_crecimiento_regional?from=cover_page)
- Pérez de la Tutela, Juan. El método cualitativo de investigación desde la perspectiva de marketing: el caso de las universidades públicas de Madrid. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2014. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/29615/1/T35974.pdf>
- Red de Instituciones Financieras de Desarrollo. Caracterización del microempresario 2020, 2021. (Consultado el 20 de agosto 2021). <http://rfd.org.ec/docs/estadisticas/BolEsp/BoletinEspecializado-Abril-2021.pdf>
- Secretaría Técnica. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) Documento ejecutivo para autoridades municipales y metropolitanas. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Folletos-autoridades-cantoniales.pdf>
- Silva, Iván. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. *Revista de la CEPAL*, no. 85, 2005: 81-100. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11001/085081100\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11001/085081100_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores. Ranking Empresaria. Guía de Constitución de Sociedades por Acciones Simplificadas. 2021. <https://portal.supercias.gob.ec/images/SAS.pdf> (Consultado el 20 de agosto 2021).