

PRIMERA EDICIÓN

# GESTIÓN PÚBLICA, POLÍTICAS SOCIALES Y DESAFÍOS ECONÓMICOS EN EL ECUADOR ACTUAL



Jaime Andocilla Cabrera  
AUTOR COMPILADOR



# **Gestión pública, políticas sociales y desafíos económicos en el Ecuador actual**

Jaime Andocilla Cabrera  
Universidad Estatal de Milagro  
[jandocillac@unemi.edu.ec](mailto:jandocillac@unemi.edu.ec)  
<https://orcid.org/0000-0002-5191-879X>

**Autor compilador**



© Ediciones RISEI, 2025

Todos los derechos reservados.

Este libro se distribuye bajo la licencia Creative Commons Atribución CC BY 4.0 Internacional.

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente la posición la editorial.

Editorial: *Ediciones RISEI*

Colección Escuela de Negocios

Título del libro: Gestión pública, políticas sociales y desafíos económicos en el Ecuador actual

Autor compilador: Jaime Andocilla Cabrera

Edición: Primera edición

Año: 2025

ISBN digital: 978-9942-596-50-5

DOI: <https://doi.org/10.63624/risei.book-978-9942-596-50-5>

Coordinación editorial: Jorge Maza-Córdova y Tomás Fontaines-Ruiz

Corrección de estilo: Unidad de Redacción y Estilo

Diagramación y diseño: Unidad de Diseño

Revisión por pares: Sistema doble ciego de revisión externa

Machala – Ecuador, diciembre de 2025

Este libro fue diagramado en InDesign.

Disponible en: <https://editorial.risei.org/>

Contacto: [info@risei.org](mailto:info@risei.org)



# Introducción

El presente libro reúne cinco capítulos que analizan problemáticas estratégicas vinculadas al desarrollo sostenible, la gestión pública y la transformación institucional en el Ecuador contemporáneo. Cada investigación aborda fenómenos emergentes que, en conjunto, permiten comprender cómo distintos sectores —movilidad urbana, educación superior, gestión administrativa, políticas de inclusión social y administración militar— están redefiniendo sus prácticas frente a los desafíos del contexto nacional e internacional. El propósito general de la obra es ofrecer una mirada multidimensional que contribuya a la toma de decisiones informadas, la formulación de políticas públicas y la gestión eficiente de recursos humanos y territoriales.

En el ámbito urbano y social, se examinan dos problemas críticos: la movilidad sostenible y el acceso equitativo a derechos fundamentales. El análisis sobre el distrito metropolitano de Quito (2025–2026) evidencia cómo las estrategias de movilidad inciden directamente en la calidad de vida de la población, enfrentando retos relacionados con congestión, planificación territorial y sostenibilidad ambiental. De manera complementaria, el estudio sobre la gestión participativa del subsidio del pasaje para adultos mayores en el cantón La Libertad muestra el valor de la coordinación interinstitucional para garantizar inclusión, bienestar y justicia social en los sistemas de transporte público.

La educación superior también ocupa un lugar central en esta obra, con investigaciones que profundizan en los factores que determinan el acceso universitario y el impacto del teletrabajo en la sostenibilidad institucional. El caso de estudio de la universidad técnica de Machala (2025-1) permite identificar barreras académicas, socioeconómicas y administrativas que afectan la democratización del ingreso. Por su parte, el análisis sobre el teletrabajo en la universidad de Cuenca —en el periodo post pandemia 2020–2024— explica cómo esta modalidad se ha convertido en un componente estructural de la modernización administrativa y del bienestar laboral, aunque no exento de tensiones organizacionales.

Finalmente, la obra incorpora una mirada desde el sector defensa, analizando la gestión gerencial del traslado de personal militar y su relación con la satisfacción laboral en la Armada del Ecuador (2025–2026). Este estudio resalta la importancia de procesos logísticos eficientes, planificación estratégica del talento humano y una administración orientada al bienestar del personal para asegurar la operatividad institucional. En conjunto, los cinco capítulos muestran un Ecuador en transición, donde la sostenibilidad, la gestión colaborativa, la innovación organizacional y la inclusión social se convierten en ejes fundamentales para proyectar un desarrollo integral.





# Contenido

## **CAPÍTULO I**

**13**

Impacto del tratamiento de la cartera vencida: caso Gad Municipal de Loreto

- Introducción— 13
- Marco conceptual— 15
- Resultados— 20
- Conclusiones— 24
- Referencias— 25

## **CAPÍTULO II**

**30**

Participación ciudadana y gobernanza local contra la desnutrición crónica: cantón Antonio Ante

- Introducción— 30
- Metodología— 38
- Resultados— 40
- Conclusiones— 43
- Referencias— 44

## **CAPÍTULO III**

**49**

Impacto del programa de prevención del embarazo adolescente en la formulación de políticas públicas en el cantón Santa Elena

- Introducción— 49
- Metodología — 53
- Resultados — 53
- Discusión — 57
- Conclusiones— 59
- Referencias— 60

Impacto de la inseguridad en el desarrollo económico del centro comercial municipal “Guillermo Baquerizo Jiménez” de la ciudad de Babahoyo, Los Ríos, Ecuador. En el primer trimestre del año

- Introducción— 64
- Metodología— 70
- Resultados— 70
- Conclusiones— 76
- Referencias— 77

Impacto de la ley orgánica de eficiencia económica y generación de empleo en la recaudación de la empresa pública municipal de agua potable y alcantarillado

- Introducción— 82
- Metodología — 90
- Resultados — 91
- Conclusiones— 95
- Referencias— 96



# **CAPÍTULO I**

## CAPÍTULO I

# **Impacto del tratamiento de la cartera vencida: caso Gad Municipal de Loreto**

Carmela de los Ángeles Asipuela Vasco

### **Introducción**

En el contexto de la administración pública ecuatoriana, uno de los elementos para garantizar la sostenibilidad financiera y la transparencia institucional es el adecuado tratamiento contable y administrativo de la cartera vencida. Esta problemática, presente en múltiples niveles de gobierno, adquiere especial relevancia en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), cuya responsabilidad fiscal se encuentra íntimamente ligada a la eficiencia en la gestión de ingresos propios. La recaudación de estos ingresos proviene principalmente de los tributos municipales y constituye la base financiera que sustenta la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos en su jurisdicción.

La incidencia del tratamiento de la cartera vencida en la estructura financiera de un GAD afecta las cifras contables en términos de activos y pasivos y compromete la calidad de la información financiera utilizada para la toma de decisiones, tanto por autoridades como por organismos de control (Asamblea Nacional del Ecuador, 2021). En este sentido, la razonabilidad de

los estados financieros -entendida como la representación fiel, coherente y verificable de la situación financiera institucional- puede verse distorsionada cuando las cuentas por cobrar no son debidamente gestionadas o depuradas conforme a la normativa vigente (Romero Romero, 2019). Esta distorsión genera un efecto cascada, impactando negativamente en la planificación presupuestaria, la capacidad de endeudamiento y la credibilidad de la institución ante la ciudadanía y los organismos de control.

Se parte de la premisa de que la omisión de acciones correctivas genera una percepción errónea del desempeño financiero (Díaz Agudelo et al., 2021). Se tomarán en cuenta marcos normativos como el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD, Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). Este marco legal exige del registro oportuno, la evaluación constante de la recuperación de los créditos, la constitución de provisiones adecuadas y, en última instancia, de la depuración de los activos incobrables, que son procesos necesarios para evitar la sobrestimación del patrimonio institucional.

La pregunta central de investigación es: ¿Cuál es la incidencia del tratamiento de la cartera vencida en la razonabilidad de los estados financieros del GAD Municipal del Cantón Loreto durante el año 2024? Para responderla, se empleará un enfoque cualitativo- cuantitativo que combina el análisis documental de informes técnicos, registros contables y normativas vigentes, complementado con encuestas dirigidas a funcionarios del área financiera del GAD. Se toma como período de estudio el año 2024 por ser el año de implementación del sistema GLOBAL GAD, una herramienta tecnológica que transformó los procesos de gestión tributaria en esta municipalidad.

La importancia de este estudio radica en que el manejo adecuado de la cartera vencida permite al GAD Municipal contar con información financiera precisa, oportuna y verificable, lo cual es fundamental para una correcta toma de decisiones administrativas, presupuestarias y de planificación (Freire Murillo, 2025). Es así como la depuración, el registro actualizado y el cumplimiento de la normativa contable vigente se convierten en factores determinantes para mantener la integridad y razonabilidad de los estados financieros. Además de ello, la investigación servirá como un caso de estudio para otros GAD que presenten situaciones similares, destacando el impacto tangible de una gestión moderna y normativa de la cartera vencida (Bustamante Zambrano, 2024).

Este trabajo considera como variables centrales: el tratamiento de la cartera vencida, entendida como el conjunto de acciones administrativas, contables y tecnológicas que permiten la gestión de obligaciones tributarias no cobradas; y la razonabilidad

de los estados financieros, entendida como la medida en que estos reflejan de forma fiel la situación financiera institucional (Machado Franco, 2023). A través del análisis de los procedimientos de registro, control y seguimiento implementados durante el año 2024, se evaluará el impacto específico de la migración de datos y la implementación del nuevo sistema en la confiabilidad de los reportes financieros.

Este estudio busca visibilizar la problemática existente y proponer una reflexión sobre las buenas prácticas que podrían implementarse para minimizar su incidencia negativa en los estados financieros. La evaluación del caso específico permitirá identificar errores comunes, omisiones y oportunidades de mejora, con el objetivo de fortalecer la transparencia, eficiencia y sostenibilidad institucional del GAD Municipal de Loreto.

## **Marco conceptual**

El análisis de la implementación de sistemas de información en el sector público se enriquece sustancialmente al ser examinado a través de marcos teóricos que explican la relación entre tecnología, gestión institucional y gobernanza. La experiencia del GAD Municipal de Loreto con el sistema GLOBAL GAD puede entenderse como un conjunto de fenómenos más amplios que han sido documentados en la literatura internacional.

Según Heeks (2002), el éxito o fracaso de los proyectos de sistemas de información en países en desarrollo depende de la magnitud de la brecha de diseño (design-reality gap). Esto representa la distancia entre los modelos y suposiciones incorporados en el diseño de un sistema y la realidad organizacional, contextual y cultural de los usuarios finales. La implementación del GLOBAL GAD en Loreto enfrentó precisamente esta situación, al tener que cerrar la distancia entre un sistema diseñado para la gestión tributaria ideal y la realidad heredada de los datos dispersos y procesos fragmentados.

Superar este paso inicial permitió que el sistema automatizara los procesos y, en línea con el e-Government enactment framework de Cordella & Iannacci (2010), comenzara a redefinir las estructuras organizativas. Este marco postula que las tecnologías de información en el gobierno hacen surgir nuevas instituciones, relaciones de poder y prácticas de control. En este caso, el GLOBAL GAD promulgó una nueva estructura de control y transparencia al hacer visible y gestionable de manera centralizada la cartera vencida que antes permanecía oculta o descentralizada, modificando las relaciones entre las áreas de Tesorería, Recaudación y Contabilidad.

Esta transformación tecnológica tiene implicaciones en la gobernanza y la confianza institucional; como demuestran GrimmeliKhuijsen & Meijer (2014), la transparencia, particularmente en materia financiera, es un determinante de la percepción de confiabilidad de una organización gubernamental ante ciudadanos y organismos de control. El registro preciso y verificable de la cartera vencida, facilitado por el sistema, genera un efecto de transparencia que incrementa la rendición de cuentas. Welch et al. (2005) establecen una correlación positiva entre la eficiencia en servicios gubernamentales como la gestión tributaria y la confianza ciudadana en el gobierno. Un sistema de recaudación más eficaz y transparente fortalece, por lo tanto, el contrato social entre el municipio y la ciudadanía.

El caso de Loreto ejemplifica el caso más amplio que Fountain (2001) conceptualizó como la construcción del estado virtual, donde la tecnología actúa como un catalizador para la reinención y transformación de las instituciones burocráticas tradicionales. El metaanálisis de Wirtz & Daiser (2016) sobre investigación en gobierno electrónico señala la necesidad de realizar más estudios empíricos que analicen la implementación y los efectos de los sistemas de información en gobiernos subnacionales y locales, un área que es menos estudiada que las iniciativas nacionales. Este trabajo ofrece una evidencia empírica desde el nivel municipal, demostrando cómo la modernización tecnológica impacta en la razonabilidad de la información financiera y la sostenibilidad fiscal.

La gestión de la cartera vencida constituye uno de los mayores retos financieros dentro de las entidades públicas en Ecuador, especialmente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (Rodríguez Rodríguez, 2025). En el caso del GAD Municipal del Cantón Loreto, ubicado en la provincia de Orellana, este desafío adquiere un carácter crítico al observarse un incremento significativo en los saldos por cobrar no recaudados en el año 2024, ya que para finales del año 2023 los Estados Financieros no consideraron estos rubros para ser reflejados con razonabilidad de los estados financieros al cierre del ejercicio fiscal. Esta omisión contable no fue simplemente técnica, ya que respondió a las deficiencias sistémicas en los procesos de gestión tributaria que venían arrastrándose de administraciones anteriores.

La cartera vencida se refiere al conjunto de cuentas por cobrar cuya fecha de vencimiento ha expirado sin que se haya efectuado el correspondiente pago por parte del contribuyente (Superintendencia de Bancos y Seguros, 2024). En el contexto municipal, estas cuentas generalmente están compuestas por tributos como el impuesto predial, tasas por servicios públicos, contribuciones especiales de mejora, entre otros. La falta de



recuperación oportuna de estos valores representa una debilidad en la gestión administrativa y financiera, además de afectar la imagen institucional. Cabe destacar que, según la normativa contable pública, estas cuentas deben ser clasificadas según su antigüedad (hasta 1 año, 1 a 2 años, 2 a 3 años, y más de 3 años) y provisionadas según su grado de incobrabilidad, procedimientos que no se aplicaban consistentemente antes de 2024.

Durante el año 2024, la administración financiera del GAD Municipal del Cantón Loreto ha enfrentado serias dificultades en el seguimiento, control y recuperación de sus cuentas por cobrar. Una de las causas principales ha sido la limitada información para la oportuna toma de decisiones, el escaso seguimiento de convenios de pago y la falta de actualización de los catastros municipales, lo cual ha dado lugar a cifras inexactas y poco confiables en los Estados Financieros de la Institución Municipal. A estas causas se le suman factores estructurales como la alta rotación de personal en las áreas fiscales, falta de capacitación técnica en normativas tributarias actualizadas y la falta de interoperabilidad entre los sistemas de catastro, tesorería y recaudación que existían anteriormente.

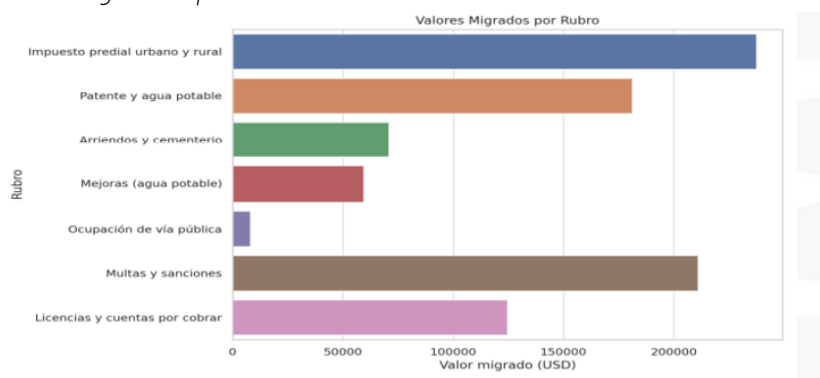
La adecuada gestión de la cartera vencida constituye un pilar fundamental para asegurar la sostenibilidad financiera, la transparencia institucional y el cumplimiento normativo dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (Toala Bozada & Garay Arias, 2025). En el caso específico del GAD Municipal del Cantón Loreto, la existencia de altos niveles de cuentas por cobrar vencidas al cierre del ejercicio fiscal 2023 y no reflejados en sus estados financieros, provocaron que a inicios del año 2024 no se cuente con los datos de los impuestos, tasas y contribuciones que se encontraban vencidos, situación que compromete la veracidad del patrimonio institucional reportado y la correcta toma de decisiones.

Esta situación generaba un riesgo triple: financiero, por el deterioro del capital de trabajo; legal, por las observaciones de los organismos de control; y de gestión, por la planificación presupuestaria basada en información errónea. La implementación del sistema informático GLOBAL GAD, a inicios del año 2024, permitió una migración estructurada de la cartera vencida que incluyó más de 58.000 títulos de obligaciones tributarias.

Entre los rubros más relevantes se encuentran los impuestos predial urbano y rural, tasas de agua potable, arriendos municipales, contribuciones por mejoras, ocupación de la vía pública, sanciones y otros tributos. Esta migración reveló una cifra superior a los \$892.386,90 en cartera vencida incorporada al sistema, lo que permitió un mejor control y seguimiento de las

obligaciones. El proceso de migración cuantificó el problema y permitió clasificar la cartera por antigüedad, tipo de tributo y procedencia geográfica, que es la información necesaria para diseñar las estrategias de cobranza diferenciadas.

Figura 1.  
Valores migrados por rubro



Nota: Acta de migración sistema Global GAD.

La correcta valoración y clasificación de la cartera vencida permite mejorar los indicadores financieros, a la vez que fortalece la transparencia y la planificación presupuestaria.

La presente investigación se enmarca dentro del enfoque cuantitativo, con un alcance descriptivo y analítico. Se empleó el método comparativo para establecer diferencias entre los estados financieros de inicios y finales del año 2024. Además, se aplicó el método documental para la recolección de información contable e histórica de la cartera vencida. La población de estudio comprendió todos los registros contables y tributarios el GAD Municipal de Loreto correspondientes al ejercicio fiscal 2024. La técnica de análisis documental se aplicó a los estados financieros, actas de migración al sistema GLOBAL GAD, y normativa técnica contable aplicable. Los datos cuantitativos fueron procesados mediante hojas de cálculo para realizar el cálculo de las variaciones y tendencias.

Según Carchi-Matías, I., & Mendoza-Haro (2025), la cartera vencida representa un pasivo implícito que, si no se gestiona adecuadamente, compromete la liquidez y solvencia de las entidades. Por su parte, de Molina (2017) se extrae que la razonabilidad de los estados financieros depende de la adecuada valoración de los activos, lo cual incluye la evaluación del riesgo de incobrabilidad de las cuentas por cobrar, y que “una presentación razonable requiere que una entidad, presente información de forma relevante, fiable, comparable y comprensible” (Secc. 5, párr. 4).

Molina (2017) enfatiza que la razonabilidad es más que un concepto técnico, porque constituyen el principio ético que garantiza la transparencia en la gestión pública. Mena Cevallos & Zambrano Párraga (2024) complementan al señalar que la provisión para las cuentas de cobro dudoso debe calcularse con base en métodos estadísticos que consideren la antigüedad de la cartera y las condiciones socioeconómicas del territorio, aspecto que es particularmente relevante para un cantón como Loreto.

Autores como Álvarez Sánchez, (2012) destacan que la tecnología aplicada a la gestión municipal permite mejorar el control tributario y la eficiencia recaudatoria. En ese sentido, el sistema GLOBAL GAD representa un avance relevante en el caso de Loreto, al permitir integrar datos dispersos y generar reportes automáticos sobre cartera vigente y vencida. Este proceso de implementación tecnológica puede analizarse conforme al e-Government enactment framework de Cordella & Iannacci (2010), que postula que los sistemas de información en el sector público no son entes neutrales, sino que su adopción redefine (enact) las estructuras organizativas y las relaciones de control.

La teoría de sistemas de información gerencial aplicada al sector público (Armijos Neira, 2015) sustenta que plataformas integradas como GLOBAL GAD son instrumentos tecnológicos que facilitan la rendición de cuentas y la toma de decisiones basada en evidencias (Bustamante-Ordoñez & Erraez-Donaula, 2025). Como señalan Cordella & Iannacci (2010) “aunque aún no se ha investigado exhaustivamente, la relación entre las políticas de TIC y los impulsores de la reforma del sector público es un área de estudio importante para comprender mejor los factores que guían y dan forma a los proyectos de gobierno electrónico” (p. 53). Por lo tanto, la implementación de este sistema en el GAD Municipal de Loreto materializa el concepto de gobierno digital en la gestión tributaria local.

El análisis de este problema se sustenta en el marco normativo vigente, específicamente en las Normas de Control Interno para el Sector Público establecidas en el Acuerdo 004-CG-2023 de la Contraloría General del Estado que es de obligatorio cumplimiento y tiene como objetivo garantizar la seguridad razonable en la salvaguarda del patrimonio público (Contraloría General del Estado, 2023). Allí se establecen las disposiciones específicas relacionadas con la administración de cuentas por cobrar, entre las cuales se destacan principios de razonabilidad, eficiencia operativa y responsabilidad institucional.

A este marco se suman las disposiciones específicas del Ministerio de Contabilidad Gubernamental que establece los procedimientos técnicos para el registro, provisionamiento y

baja de la cartera vencida, así como el COOTAD que define las competencias tributarias de los gobiernos municipales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

Según esta normativa, la gestión de cartera vencida debe cumplir con principios de registro confiable, control permanente y seguimiento sistemático (Bravo Jiménez, 2023). La norma establece que las entidades públicas deben implementar mecanismos que permitan identificar oportunamente las cuentas vencidas, evaluar su recuperabilidad, registrar provisiones por incobrabilidad cuando sea pertinente y ejecutar procedimientos de cobro administrativo o coactivo conforme a la ley.

El marco normativo ecuatoriano es estricto en cuanto a los plazos para actualizar los registros y la obligación de reflejar fielmente el valor recuperable de los activos. El incumplimiento de estas disposiciones, como se evidenció en el caso de Loreto al cierre de 2023, no constituye solamente una irregularidad administrativa, sino una vulneración a los principios de contabilidad generalmente aceptados en el sector público, con potenciales responsabilidades para los administradores.

## Resultados

El análisis del caso del GAD Municipal de Loreto se sustenta en tres pilares interconectados, que son el marco conceptual que define teóricamente los conceptos de cartera vencida y razonabilidad financiera, el marco metodológico que guía la recolección y análisis de datos cuantitativos, y el marco normativo que establece las obligaciones específicas en la gestión de cuentas por cobrar en el sector público ecuatoriano (Álvarez Sánchez, 2012). La interrelación de estos tres marcos permite alcanzar la comprensión del problema de investigación planteado en este estudio.

A continuación, se presenta una comparación entre los Estados de Situación Financiera al 1 de enero y 31 de diciembre de 2024:

*Tabla 1.*  
*Comparativo del Estado de Situación Financiera del 1 de enero y del 31 de diciembre de 2024*

Rubro	01/01/2024 (USD)	31/12/2024 (USD)	Variación
Activo Corriente	1,480,998.41	2,162,688.48	681,690.07
Disponibilidades	1,378,462.38	564,570.05	-813,892.33
Anticipos de fondos	102,536.03	1,285,040.12	1,182,504.09
Cuentas por cobrar	0	313,078.31	313,078.31

Deudores financieros	4,262,372.80	3,176,205.95	-1,086,166.85
Activo total	27,821,323.81	31,810,054.27	3,988,730.46
Pasivo corriente	181,084.45	960,379.05	779,294.60
Deuda pública total	4,719,420.44	3,336,354.58	-1,383,065.86
Patrimonio acumulado	22,920,818.92	26,458,137.24	3,537,318.32

Nota: Elaborado con base en los Estados Financieros del GAD Loreto (2024)

El análisis de la Tabla 1 explica una serie de transformaciones financieras, porque el incremento del 46% en el Activo Corriente (USD 681,690.07) señala una mejora sustancial en la liquidez de corto plazo de la institución. Sin embargo, el dato más evidente es la variación en cuentas por cobrar, que pasa de USD 0 a USD 313,078.31 es una evidencia de que, al inicio del año 2024, este rubro no estaba siendo reconocido en los estados financieros, distorsionando la representación fiel de los activos.

La reducción drástica en Disponibilidades (-59%) junto con el aumento de los Anticipos de fondos (1,153%), señala que el gobierno municipal está utilizando sus recursos presupuestarios de forma rápida, posiblemente para destinar los recursos a programas de inversión. Por otro lado, la disminución de la Deuda pública total en USD 1,383,065.86 (-29%), concomitante con el aumento del Patrimonio acumulado en USD 3,537,318.32 (15%), muestra que la gestión financiera está orientada a fortalecer el patrimonio y la sostenibilidad de largo plazo.

A esto se suma la información proporcionada por el acta de migración de cartera vencida, que identifica un total de 58.000 títulos gestionados. Entre los rubros más representativos se encuentran:

Tabla 2.

*Detalle de la cartera vencida identificada en la migración al nuevo sistema Global GAD*

<b>Impuesto predial urbano y rural:</b>	<b>\$237.437,73</b>
Patente y agua potable:	\$181.211,67
Arriendos y Alícuotas:	\$70.832,21
Mejoras (agua potable):	\$59.328,07
Ocupación de vía pública:	\$7.921,94
Multas y sanciones varias:	\$211.005,35
Licencias y cuentas por cobrar:	\$124.649,32

Nota: Acta de migración de la cartera vencida. Sistema Global GAD.

La Tabla 2 cuantifica este problema y permite realizar un análisis cualitativo de la morosidad. El impuesto predial es el rubro de mayor valor vencido (26.6% del total), apuntando a un desafío estructural en la recaudación del principal tributo municipal. La alta incidencia de multas y sanciones varias (23.6% del total) señala que hay un problema de cumplimiento normativo por parte de la ciudadanía y, posiblemente, una falta de efectividad en los mecanismos coercitivos del GAD. La suma de los rubros relacionados con Agua potable (mejoras) supera los USD 240,000, señalando que hay un problema en un servicio público básico. La distribución de la cartera

Esto confirma que la mayoría de los valores vencidos no estaban debidamente clasificados ni reflejados en los saldos iniciales de los estados financieros del año 2024, lo que distorsionaba la razonabilidad de la información financiera. La materialización de esta distorsión se observa al contrastar el valor total de la cartera migrada (USD 892,386.90) con el incremento registrado en el rubro de cuentas por cobrar en la Tabla 1 (USD 313,078.31).

Esta diferencia de USD 579,308.59 se explica por la aplicación de los principios de prudencia contable y valoración a la par: una posición de la cartera migrada fue reconocida como un activo real (las cuentas por cobrar registradas), mientras que otra porción, probablemente la de antigüedad mayor y menor probabilidad de cobro, fue debidamente provisionada o dada de baja, procedimientos que, aunque reducen el valor en libros, aumentan la razonabilidad al reflejar un valor recuperable más realista. Este es un impacto tangible del tratamiento adecuado: pasar de una ficción contable de cero morosidad a una representación fiel, aunque numéricamente menor, de los derechos de cobro reales de la institución.

El GAD Municipal del Cantón Loreto, en sus estados financieros, al inicio del año 2024 no reflejaba los rubros vencidos al 31 de diciembre de 2023, lo cual disminuyó considerablemente la razonabilidad en la información presentada, ya que incumplía la Normativa emitida por el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General del Estado. El haber identificado e incluido dentro de los estados financieros los rubros existentes y vencidos, permitirá la mejora en la razonabilidad de la información financiera en el análisis y en la toma de decisiones con respecto a la implementación de estrategias para la recuperación de la cartera vencida.

La migración e implementación del sistema GLOBAL GAD permitió identificar de forma precisa los valores vencidos, que se encontraban en más de 58,000 títulos de crédito por un valor de USD 892,386.90 y reclasificarlos correctamente en los estados financieros a inicios del año 2024, lo cual mejoró sustancialmente la información reflejada en estos, al 31 de diciembre del

mismo año, cumpliendo con la normativa vigente con respecto al seguimiento, evaluación y control de la cartera vencida, demostrando la responsabilidad de la Administración Financiera Municipal con respecto a la razonabilidad que debe existir en los estados financieros institucionales.

Para triangular los datos cuantitativos, se aplicaron entrevistas a tres funcionarios del GAD Municipal cuyos resultados exponen las percepciones sobre los procesos y las mejoras: A. Perspectiva de la Tesorería; B. Perspectiva de la Recaudación; C. Perspectiva de Contabilidad.

El coordinador de Tesorería confirmó que, aunque el sistema GLOBAL GAD “ha ayudado mucho para el seguimiento de antigüedad, tipos de rubros y valores”, el análisis de los saldos vencidos se realiza solo “una vez al año”. El Coordinador reconoció explícitamente que la cartera vencida sí influye en la razonabilidad de los estados financieros, validando la premisa principal del estudio desde la perspectiva del flujo de efectivo.

Se estima que aproximadamente un 5% del presupuesto anual no se ejecuta debido a problemas de cartera vencida, impactando directamente en la capacidad de inversión municipal. Como recomendación, se sugiere “contratar un abogado para llevar a cabo la acción coactiva” e implementar procesos para informar y notificar de manera continua, señalando la brecha existente entre la identificación de la deuda y su cobro efectivo.

El Recaudador Municipal destacó que la acción inicial para contactar a los deudores es la notificación y que se da “seguimiento de manera permanente a las campañas de recaudación”. Sin embargo, el entrevistado no identificó limitaciones específicas (técnicas, administrativas o legales) para realizar una recaudación efectiva, ni señaló un medio preferido (notificación física, llamadas...) para recuperar los valores. Esa falta de claridad señala la falta de necesidad de desarrollar un protocolo de cobranza más definido y basado en evidencia sobre lo que funciona.

La Coordinadora de Contabilidad afirmó que el tratamiento contable se rige por las dos normativas, las emitidas por el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General del Estado, demostrando conocimiento del marco regulatorio. Básicamente calificó el impacto de la cartera vencida en el balance general institucional como alto, lo que señala la materialidad de este rubro. Aunque confirmó que con el nuevo sistema los estados financieros “sí” reflejan de forma razonable la cartera vencida y que “ahora sí” existe una articulación debida entre la Tesorería, Recaudación y Contabilidad.

Sin embargo, la Coordinadora de Contabilidad también señaló que existe una deficiencia de control, ya que “por el momento no” se realiza conciliación entre los registros de recaudación y

los contables, lo que constituye un riesgo material para la integridad de la información financiera. Confirmó de manera directa que el mal manejo de la cartera “afecta el hecho de no contar con saldos reales en los Estados Financieros”, validando desde la práctica la hipótesis de esta investigación.

La integración de los resultados integrados demuestran que la implementación del sistema GLOBAL GAD fue un catalizador para la mejora en la razonabilidad de los estados financieros. Las entrevistas muestran los problemas operativos y captan la percepción interna unánime de que existe un consenso entre el personal sobre la influencia (que sí existe) y el impacto alto de la cartera vencida en la razonabilidad financiera del GAD, validando cualitativamente el problema investigado.

## **Conclusiones**

Este estudio ha demostrado que existe una relación directa y causal entre la eficiencia en la gestión de cartera vencida y la razonabilidad de los estados financieros, ya que una institución que demuestra capacidad para cobrar sus ingresos pendientes mejora su sostenibilidad financiera y su imagen institucional, el GAD Municipal del Cantón Loreto ha implementado un sistema de control interno, alineado a la normativa y sustentado en principios de eficiencia, eficacia y legalidad, para garantizar la razonabilidad y veracidad de sus estados financieros, a continuación se presentan las siguientes conclusiones:

En primer lugar, se constató que la omisión de la cartera vencida, valorada en USD 892,386.90 y compuesta por más de 58,000 títulos en los estados financieros de cierre del 2023 constituyó una distorsión material que incumplió con las disposiciones establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas ni con la normativa emitida por la Contraloría General del Estado. Esta conclusión se sustenta en el análisis documental y es validada de forma cualitativa por el personal entrevistado, quienes reconocieron de forma unánime la influencia y el alto impacto de este rubro en la razonabilidad del balance general, exponiendo al GAD a riesgos legales, financiero y observaciones en auditorías.

La implementación del sistema GLOBAL GAD fue decisiva para corregir esta distorsión, porque el sistema permitió realizar una migración estructurada que cuantificó el problema y habilitó su registro contable, mostrado en el surgimiento de la cuenta ‘Cuentas por cobrar’ (USD 313,078.31) en el Estado de Situación Financiera. Esto demostró que la tecnología es un medio positivo para operacionalizar el cumplimiento normativo y fortalecer el control interno.



Aunque el sistema mejoró la transparencia, el estudio mostró que existen problemas que limitan la efectividad global de la gestión. La falta de conciliación entre los registros de recaudación y contabilidad, la frecuencia solo anual del análisis de mora y la ausencia de una estrategia de cobranza definida (evidenciada en la incapacidad de identificar limitaciones y medios eficaces de recuperación) representan riesgos operativos que necesitan de la atención inmediata para consolidar los avances.

La identificación de la cartera vencida ha tenido un efecto tangible en la gestión presupuestaria y de inversión. La ejecución presupuestaria observada en 2024, junto con la estimación de que un 5% del presupuesto se veía afectado por la morosidad, señala que el tratamiento adecuado de la cartera es una condición para la sostenibilidad financiera, la planificación basada en realidades y la ejecución de obras y servicios para la comunidad.

El GAD Municipal de Loreto ha dado un paso más hacia la transparencia financiera. El éxito va a depender de complementar la tecnología con el saneamiento de los datos catastrales, la implementación de protocolos estrictos de conciliación y cobranza, y el fortalecimiento de las capacidades del talento humano, cerrando el ciclo entre la identificación del derecho de cobro y su realización.

## Referencias

- Álvarez Sánchez, S. (2012). Hacia la eficiencia en la gestión municipal. *Revista nacional de administración*, 3(2), 49-76. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4721299>
- Armijos Neira, V. (2015). Los Sistemas de Información en el Sector Público en el Ecuador: Estudio de Caso la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar. [Tesis de Maestría]. Universidad Espíritu Santo. <https://bit.ly/4p6GSPe>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 octubre de 2010. <https://bit.ly/4p4trQ9>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). Normativa técnica del Sistema Nacional de Finanzas Públicas SINFIP. Registro Oficial Suplemento 381, de 29 de enero de 2021.
- Bravo Jiménez, C. A. (2023). Control interno de la cartera vencida en la empresa Yamaha, periodo 2021-2022. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Técnica de Babahoyo. <https://bit.ly/498OECu>
- Bustamante Zambrano, Y. Y. (2024). Cartera vencida del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal del Cantón Vines en la provincia de Los Ríos en el periodo 2021-2022. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Técnica de Babahoyo. <https://bit.ly/3MImNBH>

- Bustamante-Ordoñez, T. S., & Erraez-Donaula, E. P. (2025). Estrategias TIC para la optimización de la gestión financiera en los GADs: una revisión de la literatura. *Sociedad & Tecnología*, 8(S1), 194-207. <https://doi.org/10.51247/st.v8iS1.572>
- Carchi-Matías, I., & Mendoza-Haro, I. (2025). Cartera vencida y liquidez en las cooperativas de ahorro y crédito, segmento tres del Ecuador en el año 2023. *593 Digital Publisher CEIT SA*, 10(1), 915-929. <https://doi.org/10.33386/593dp.2025.1.2927>
- Contraloría General del Estado. (2023). Acuerdo N° CG-2023 [Ecuador]. Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de recursos públicos. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=1486&tipo=mul>
- Contraloría General del Estado. (2023). Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público. Registro Oficial N° 257, de 27 de febrero de 2023. <https://bit.ly/4auiPGt>
- Cordella, A., & Iannacci, F. (2010). Information systems in the public sector: The e-Government enactment framework. *The Journal of Strategic Information Systems*, 19(1), 52-66. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jsis.2010.01.001>
- Díaz Agudelo, V., Osorno Gallego, M. C., Tangarife Gómez, L., & Chamorro González, C. (2021). Componentes que influyen en la ejecución de fraudes financieros: percepción de los profesionales contables. *Semestre Económico*, 24(56), 105-124. <https://doi.org/10.22395/seec.v24n56a4>
- Fountain, J. E. (2004). Building the virtual state: Information technology and institutional change. Rowman & Littlefield. <https://goo.su/bTfrfe>
- Freire Murillo, K. J. (2025). Cartera vencida de los predios urbanos del GAD municipal de Ventanas en el período 2023. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Técnica de Babahoyo. <https://bit.ly/4pQXnQT>
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2014). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137-157. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus048>
- Heeks, R. (2002). Information systems and developing countries: Failure, success, and local improvisations. *The information society*, 18(2), 101-112. <https://doi.org/10.1080/01972240290075039>
- Machado Franco, E. A. (2023). Razonabilidad de los estados financieros de los periodos 2021-2022 según las NIIF de la Unidad de Hemodiálisis de la Provincia de Los Ríos, de la ciudad de Babahoyo. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Técnica de Babahoyo. <https://bit.ly/4960E7L>

- Mena Cevallos, A. R., & Zambrano Párraga, M. L. (2024). Examen especial al rubro de las cuentas por cobrar para mejorar la recuperación de cartera de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Indígena "SAC" Ltda. de la ciudad de Santo Domingo en el periodo 2023. [Tesis de Licenciatura]. <https://bit.ly/3Y9vmrt>
- Molina, V. H. (2017). Enfoque de la razonabilidad desde la perspectiva del marco regulatorio contable internacional. *Sapienza Organizacional*, 4(7), 53-74. <https://bit.ly/3KZofPy>
- Rodríguez Rodríguez, D. J. (2025). Decisiones administrativas en la recuperación de la cartera vencida en el gobierno autónomo descentralizado municipal del Cantón Pedro Carbo. [Tesis de ]. Universidad Estatal del Sur de Manabí, UNESUM. <https://bit.ly/4b1bxdp>
- Romero Romero, E. (2019). Contabilidad gubernamental. Ediciones de la U. <https://bit.ly/4qmJOs6>
- Superintendencia de Bancos y Seguros. (2024). Nota técnica 5. Boletines Financieros. <https://bit.ly/3YLB8zG>
- Toala Bozada, S. P., & Garay Arias, G. N. (2025). Gestión pública y transparencia financiera: Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial La Unión, periodo 2024. *Revista Pulso Científico*, 3(3), 682-697. <https://doi.org/10.70577/rps.v3i3.78>
- Welch, E. W., Hinnant, C. C., & Moon, M. J. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of public administration research and theory*, 15(3), 371-391. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui021>
- Wirtz, B. W., & Daiser, P. (2016). A meta-analysis of empirical e-government research and its future research implications. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 144-163. <https://bit.ly/4p8LyEA>



## **CAPÍTULO II**

## CAPÍTULO II

# **Participación ciudadana y gobernanza local contra la desnutrición crónica: cantón Antonio Ante**

Pamela Karina Cano Cusin

Verónica Catalina Oña Santillán

### **Introducción**

Ecuador ha avanzado normativamente en la protección de la primera infancia a través de planes y estrategias nacionales como “Toda una Vida” y “Ecuador Crece sin DCI”. Sin embargo, la efectividad de estas Políticas varía en los niveles cantonales, debido a factores como la voluntad Política local, la asignación de recursos, la articulación institucional y la participación comunitaria. Esta desconexión entre el marco nacional y la implementación local constituye un desafío central de la gobernanza multinivel en salud pública, particularmente en territorios con vulnerabilidad social.

Este avance normativo se enmarca en un compromiso internacional, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que buscan poner fin a todas las formas de malnutrición para 2030.

La Estrategia Nacional Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil (Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil, 2023) es la base de esta política, conteniendo intervenciones en salud, educación, agua y saneamiento, y protección social. Sin embargo, Ecuador necesita estar sincronizado con el gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) para que estas estrategias no se queden en el papel y logren un impacto tangible en el territorio.

En el cantón Antonio Ante ubicado en la provincia de Imbabura, Ecuador, la desnutrición crónica infantil sigue siendo un problema grave de salud pública, afectando especialmente a niños menores de dos años y a mujeres gestantes. Las cifras del MSP y del INEC, indican que en 2023 la prevalencia de DCI en menores de dos años a nivel nacional se situó en el 20.1%, mientras que en provincias con alta población indígena y rural como Imbabura, específicamente en el cantón Antonio Ante la cifra alcanzó entre el 14.87% y el 16.95%, evidencian una alta prevalencia de DCI, lo cual compromete el desarrollo infantil y refuerza patrones de pobreza y exclusión social. Aunque la prevalencia cantonal es ligeramente inferior al promedio nacional sigue siendo inaceptablemente alta y muestra las inequidades territoriales.

La situación en Antonio Ante describe cómo las parroquias rurales como Imbaya, Chaltura y San Roque presentan una carga socioeconómica y de acceso a servicios mayor que el área urbana de Atuntaqui, por lo que la DCI se concentra en las zonas de pobreza y exclusión. Esta situación interna aumenta la necesidad de realizar un análisis del caso y crear políticas que no traten al cantón como un todo uniforme, sino que se adapten a las realidades de cada comunidad y los grupos poblacionales, ya que cada uno es diferente.

Antonio Ante enfrenta condiciones estructurales que agravan la DCI, como la limitada capacidad del sistema público de salud, bajos ingresos familiares, informalidad laboral, escasa educación materna y prácticas inadecuadas de cuidado infantil. Esta realidad compleja y multifactorial demanda respuestas coordinadas e intersectoriales desde el nivel local. En este contexto, la participación ciudadana surge como un mecanismo que asegure que las políticas públicas respondan a las necesidades de la población y cuenten con legitimidad social para su implementación.

El objetivo del ensayo es analizar cómo las Políticas Públicas cantonales han incidido en los índices de DCI en Antonio Ante durante el 2023–2024, valorando el alcance de las acciones locales en planificación y ejecución frente a los grupos más vulnerables: niños de cero a dos años y mujeres gestantes. En específico, se pretende determinar en qué medida los mecanismos de

participación ciudadana institucionalizados (consejos consultivos) contribuyen a la efectividad de estas políticas, mediante el monitoreo social y la rendición de cuentas.

La investigación adopta un enfoque técnico y crítico, apoyado en datos cuantitativos y cualitativos, con el propósito de fortalecer la gestión pública local en salud y nutrición. También busca identificar prácticas exitosas, debilidades institucionales y formular recomendaciones para políticas más eficaces y sostenibles. El estudio se sitúa entre la teoría de la gobernanza participativa y las políticas de salud pública, aportando evidencia empírica sobre un problema de desarrollo tan importante.

La variable independiente está representada por las acciones del gobierno local en salud, nutrición y asistencia social, mientras que la variable dependiente son los índices de DCI. Esta relación permite medir la efectividad de las políticas implementadas desde el nivel cantonal. Como variable interviniente se considera la participación ciudadana, entendida como la capacidad de la ciudadanía para incidir en el ciclo de las políticas públicas a través de los espacios formales de consulta y decisión.

### **Diagnóstico de factores basados en la implementación de las políticas nutricionales**

La Desnutrición Crónica Infantil (DCI) en el cantón Antonio Ante constituye una problemática estructural que refleja profundas desigualdades sociales y deficiencias en la implementación efectiva de políticas públicas locales. A pesar de la existencia de estrategias nacionales como Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil (Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil, 2021), su aplicación territorial ha generado resultados marginales, con una reducción apenas perceptible de la prevalencia de DCI en el periodo 2023–2024 (del 15.6% al 14.8%), sin evidencias claras de una incidencia directa de las acciones locales. Esta reducción del 0.8%, aunque es estadísticamente significativa, resulta ser insuficiente para alcanzar las metas nacionales y evidencia la necesidad de transformar los modelos de intervención tradicionales.

Se identifican tres factores críticos: en primer lugar, la limitada coordinación interinstitucional, caracterizada por esfuerzos puntuales sin planificación operativa conjunta ni indicadores comunes de seguimiento; en segundo lugar, una participación ciudadana débil, restringida a espacios consultivos sin incidencia real en el diseño ni evaluación de políticas; y en tercer lugar, una ejecución presupuestaria insuficiente, donde menos del 3% de los presupuestos participativos se destina a programas de nutrición materno-infantil, lo que demuestra una baja priorización institucional del problema. Estos resultados coinciden con la evaluación de la participación ciudadana aplicada a los 16



representantes de los consejos consultivos donde, aunque se reconoce la existencia de espacios formales, se observa que existe una brecha entre la consulta y la incidencia en la toma de decisiones.

Lo que se presenta a continuación es un diagnóstico de los factores que limitan la efectividad de las políticas contra la DCI en el cantón durante el período 2023-2024:

Tabla 1.

*Diagnóstico de los factores más importantes que limitan la efectividad de las políticas contra la DCI en el cantón Antonio Ante (2023-2024)*

<b>Factor</b>	<b>Manifestación en el Cantón</b>	<b>Consecuencia en la lucha contra la DCI</b>	<b>Nivel de la gobernanza afectado</b>
Coordinación interinstitucional limitada	Esfuerzos puntuales sin planificación operativa conjunta	Intervenciones fragmentadas y duplicadas	Gobernanza Multinivel (falla en la articulación entre niveles de gobierno y sectores)
	Falta de un sistema de información unificado entre MSP, MIES y GAD para el seguimiento nominal	Imposibilidad de realizar un monitoreo integral del estado nutricional de cada niño	
Participación ciudadana débil	Espacios restringidos a la consulta (consejos consultivos), sin incidencia en las decisiones o el presupuesto	Políticas con baja legitimidad social y pertinencia cultural	Gobernanza participativa: participación simbólica, no sustantiva, según Arnstein (1969)
	Poca representación de mujeres y parroquias rurales	Desaprovechamiento del capital social y el conocimiento comunitario	

Ejecución presupuestaria insuficiente	Menos del 3% del presupuesto participativo destinado a nutrición materno-infantil	Priorización política desalineada de la urgencia sanitaria	Gobernanza financiera (debilidad en la asignación estratégica de recursos)
	Alta destinación a infraestructura física en comparación	Falta de recursos para acciones sostenidas de prevención y promoción	

Nota: Elaboración propia

Una revisión de cada factor muestra cómo a la coordinación interinstitucional le falta un sistema de información unificado que permita cruzar los datos entre el Ministerio de Salud, el MIES y el GAD para realizar el seguimiento de cada niño. Con respecto a la participación, los consejos consultivos operan con frecuencia como espacios donde se recibe la información, pero muy pocas veces se presentan las soluciones. En cuanto al presupuesto, hay una ejecución baja en los programas de nutrición, lo que contrasta con la destinación a las obras de infraestructura física que es más alta, mostrando que la política no necesariamente no siempre va de la mano con las necesidades de salud pública más urgentes.

Estos elementos revelan una débil institucionalización de la política pública territorial en Antonio Ante, a pesar de contar con un marco normativo favorable. La falta de capacidades técnicas, articulación efectiva y enfoque intersectorial limita la capacidad del GAD cantonal para asumir con solvencia la erradicación de la DCI (Jiménez Aguilera, 2019). El análisis de los documentos de planificación cantonal (PDOT y Plan Cantoral de Protección Integral de Derechos) confirma esta debilidad, mostrando una desconexión entre el diagnóstico de la problemática y las estrategias operativas para enfrentarla.

Esta debilidad se manifiesta en la cotidianidad de la gestión, los equipos técnicos del GAD muchas veces se ven sobrepasados por la carga operativa y les faltan el tiempo y los recursos para realizar un monitoreo y evaluación de los programas. La rotación alta del personal político y técnico en el gobierno local rompe la continuidad de las intervenciones, impidiendo que se llegue a consolidar la memoria institucional y las estrategias de largo plazo para enfrentar un problema estructural como la DCI, cuyos resultados toman años en materializarse.

En consecuencia, se requiere una respuesta más integral, con políticas públicas que incorporen la participación comunitaria, el fortalecimiento institucional y la inversión sostenida en los determinantes sociales de la salud. Solo bajo un enfoque de derechos y gobernanza colaborativa será posible garantizar el desarrollo pleno e igualitario de la niñez en el territorio. La evidencia recogida señala que la superación de la DCI en Antonio Ante requiere trascender los enfoques asistencialistas para construir una gobernanza nutricional basada en la corresponsabilidad entre Estado, sociedad civil y familias.

En cuanto a la desnutrición crónica infantil (DCI), esta constituye una de las formas más severas de malnutrición, afectando el crecimiento físico y el desarrollo cognitivo de los menores. Según la UNICEF (2023), la desnutrición crónica se produce cuando los niños no tienen acceso a alimentos nutritivos, cuidados adecuados y servicios de salud, afectando su crecimiento y su potencial a lo largo de la vida.

La literatura científica identifica múltiples determinantes sociales de la DCI, entre ellos: pobreza, acceso limitado a servicios de salud, baja educación materna, prácticas inadecuadas de alimentación infantil, y débil gobernanza local (Gómez & Acelas, 2025; FAO, 2020). Estos factores interactúan de manera compleja, creando un círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desnutrición.

Se debe entender que estos determinantes operan en distintos niveles. La Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2023) propone un modelo ecológico donde los factores individuales (como la edad y sexo del niño), los factores familiares (ingresos, educación de la madre), los factores comunitarios (acceso a agua segura, prácticas culturales) y los factores sociales sistémicos (políticas económicas, normas sociales) interactúan entre sí. En el contexto de Antonio Ante, factores comunitarios como la calidad del agua de consumo y factores sistémicos como la informalidad laboral masiva, se combinan con el bajo nivel educativo de las madres, creando las bases de lo que no debe existir en una DCI.

Zamorano et al. (2020) también señalan que los primeros 1.000 días de vida (desde la gestación hasta los 2 años) son determinantes, y que las deficiencias nutricionales en este periodo son, en gran parte, irreversibles. Esta oportunidad señala la urgencia de las intervenciones tempranas y efectivas. Amartya Sen (2000), en su enfoque de desarrollo como libertad, afirma que la desnutrición infantil constituye una negación de las libertades fundamentales y evidencia fallas estructurales del Estado. Desde esta perspectiva, la DCI es

una violación de derechos humanos básicos que limita las capacidades de desarrollo individual y social más que un problema técnico sanitario.

Por lo tanto, abordar la DCI requiere de contar con una mirada que vaya más allá de la suplementación alimentaria, ya que se ha demostrado que se requiere de una intervención en múltiples sectores que actúe sobre todos estos frentes de manera simultánea y coordinada. La gobernanza local surge en este entorno como uno de los ejes articuladores que es capaz de integrar las acciones en salud, los programas de transferencias monetarias, los proyectos de agua y saneamiento, y las iniciativas de generación de ingresos, bajo una lógica de corresponsabilidad que involucre a las familias y comunidades.

Se trata de armonizar acciones que se basen “en una estrategia que contempla enfoques integrados en el marco de programas de salud con cobertura universal y sistemas inclusivos, que reconocen la relación entre salud y género, y los determinantes sociales como la pobreza y la educación” (OPS, 2023, párr. 13).

Otro de los factores a considerar son la gobernanza local y la participación ciudadana en salud pública, ya que las políticas públicas son el conjunto de decisiones y acciones realizadas por el Estado para atender problemas públicos. Para Dunn (2012), las políticas públicas son el conjunto de acciones interrelacionadas orientadas a resolver problemas considerados prioritarios por la sociedad. En el contexto de la DCI, esta definición destaca la necesidad de tener respuestas completas y coordinadas que trasciendan el sector salud.

El proceso de las políticas públicas puede entenderse como un ciclo iterativo que comprende fases como la identificación de la agenda, la formulación, la implementación, la evaluación y la eventual terminación o reformulación (Aguilar Villanueva, 1996). Analizar la DCI desde esta perspectiva permite diagnosticar en qué fase se producen los cuellos de botella en el cantón Antonio Ante, ya sea en la formulación deficiente de los planes operativos, en la ejecución mal implementada o en la ausencia de la evaluación de impacto.

En contextos descentralizados como el ecuatoriano, el gobierno cantonal tiene un rol fundamental (Redrobán Barreto, 2021). El COOTAD establece que los GAD cantonales deben garantizar políticas integrales en salud, educación y nutrición, en coordinación con el gobierno central y otras entidades (Muela León, 2015). Aguilar Villanueva (1996) sostiene que las políticas públicas locales deben responder al principio de pertinencia territorial y articulación interinstitucional para ser eficaces. Este principio es relevante para Antonio Ante, donde las características socio-culturales específicas demandan adaptaciones locales de las estrategias nacionales (Gallicchio, 2004).

Esto sitúa el análisis en la propuesta de la gobernanza multinivel (Marks & Hooghe, 2004), donde la efectividad de una política nacional depende de la articulación y las capacidades de los distintos niveles de gobierno. La lucha contra la DCI es un ejemplo que muestra cómo, mientras el gobierno central define la estrategia y asigna recursos, los GAD cantonales son los ejecutores primarios, operando en una red que incluye también a ministerios sectoriales y a la sociedad civil. La falla en esta articulación, conocida como el “problema de la implementación”, suele ser la causa principal del fracaso de políticas bienintencionadas (Pressman & Wildavsky, 1984).

Para Thomas (2018), una administración pública orientada a la equidad debe priorizar políticas focalizadas que atiendan las necesidades específicas de los sectores más vulnerables. La participación ciudadana surge como un medio para identificar estas necesidades y garantizar la pertinencia cultural de las intervenciones. Según Weiss (1998), la evaluación es esencial para retroalimentar el ciclo de políticas públicas, detectar fallas y proponer mejoras sostenibles. En este sentido, la participación mejora el diseño de las políticas y fortalece su evaluación y ajuste continuo (Bertranou, 2019).

Sin embargo, no toda participación es sinónimo de influencia, pues la clásica escalera de la participación ciudadana de Arnstein (1969) distingue entre grados de poder ciudadano, desde la manipulación y la terapia (participación simbólica), pasando por la consulta e información (donde se ubican muchos consejos consultivos), hasta la asociación, delegación de poder y control ciudadano (participación sustantiva). En este sentido, la existencia de espacios formales de consulta no es garantía de que las voces de la ciudadanía, y en particular de las madres y los cuidadores, modifiquen las decisiones o prioridades presupuestarias.

Una buena participación (Putnam, 1994) se basa en el capital social de la comunidad (las redes, normas y confianza que facilitan la acción colectiva). Cuando los mecanismos participativos son genuinos, fomentan una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, aumentando la legitimidad de las políticas y la sostenibilidad de las intervenciones, ya que la comunidad se apropia de los procesos y resultados (Gallicchio, 2004).

El enfoque territorial, por su parte, promueve políticas adaptadas a las realidades locales. Boisier (2001) argumenta que el territorio no es solo un espacio físico, sino un espacio social, cultural y político que condiciona la acción pública. Esta comprensión multidimensional del territorio es necesaria para comprender la DCI en Antonio Ante, donde convergen las dinámicas rurales y urbanas, la diversidad cultural y las desigualdades socioeconómicas.

Amartya Sen (2000), en su teoría de las capacidades, explica que la pobreza y la desnutrición deben entenderse como carencia de ingresos, y como una falta de oportunidades para acceder a los bienes y servicios necesarios para vivir dignamente. El enfoque territorial ayuda a mapear estas carencias de oportunidades en dimensiones como el acceso a los servicios de salud, la disponibilidad de los alimentos nutritivos, la calidad del agua y el saneamiento, entre otros (Naranjo Andrade, 2024).

Por lo tanto, la combinación de descentralización, enfoque territorial y participación comunitaria constituye el núcleo de una gobernanza nutricional que funcione a nivel cantonal. Este trípode permite superar el enfoque tradicional, centrado en la transferencia de recursos, para dar paso a un modelo de desarrollo endógeno que mejore las capacidades locales y responda a las particularidades de cada comunidad dentro del cantón (Boisier, 2001). La evidencia recogida en Antonio Ante es una muestra de que la descentralización no garantiza necesariamente que haya mejores resultados, ya que se necesita una conjugación deliberada de estas tres dimensiones para impactar en los índices de DCI.

En el caso de Ecuador, programas como “Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil” han establecido un marco nacional, pero su eficacia depende en gran medida de su aplicación territorializada y de la coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). La evidencia recogida en Antonio Ante explica que la descentralización por sí misma no garantiza mejores resultados y se necesita contar con capacidades institucionales locales fortalecidas y mecanismos efectivos de participación ciudadana.

La combinación de descentralización, enfoque territorial y participación comunitaria forma parte de un proceso de gobernanza nutricional en el nivel cantonal para superar el enfoque tradicional centrado únicamente en la transferencia de los recursos.

## **Metodología**

La investigación adopta un enfoque mixto secuencial explicativo (Creswell & Plano Clark, 2017) que combina los métodos en dos fases consecutivas. En una primera fase, el componente cuantitativo caracteriza la magnitud y distribución territorial de la desnutrición crónica infantil mediante el análisis de datos secundarios oficiales. En una segunda fase, el componente cualitativo presenta la comprensión de los procesos de participación ciudadana y gobernanza local a través de técnicas de recolección y el análisis de las percepciones.

El estudio corresponde a un diseño no experimental transeccional descriptivo correlacional (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018), analizando las variables sin manipulación deliberada en un momento temporal específico. El diseño se caracteriza por ser documental y de campo, fundamentado en el análisis de las fuentes secundarias oficiales complementado con técnicas de recolección de percepciones ciudadanas sobre la efectividad de los mecanismos participativos. Se trata de una aproximación metodológica para establecer las relaciones entre las variables de participación ciudadana y la implementación de políticas públicas cantonales contra la DCI.

La población del estudio está constituida por dos estratos diferenciados, donde la población documental comprende la totalidad de los registros oficiales, informes técnicos y documentos de planificación del cantón Antonio Ante relacionados con políticas de nutrición infantil y participación ciudadana para el período 2023-2024. La población humana está conformada por los 16 representantes titulares de los Consejos Consultivos del Cantón Antonio Ante, reconocidos oficialmente por el Consejo Cantonal de Protección de Derechos.

Esta población fue seleccionada mediante un muestreo censal intencional (Palella & Martins, 2012), ya que constituye la totalidad de las fuentes que cuentan con legitimidad formal para participar en los espacios de consulta y decisión ciudadana institucionalizados en el cantón. La elección de esta población se justifica por su conocimiento en los procesos participativos y su capacidad para evaluar la incidencia de la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas locales.

La investigación empleó cuatro técnicas principales articuladas metodológicamente: el análisis documental crítico, la encuesta estructurada de percepción, el análisis de contenido cualitativo y la revisión normativa contextualizada. La triangulación metodológica entre estas técnicas (Denzin, 2012) permite contrastar la información documental con las percepciones de los integrantes de la muestra, para fortalecer la validez interna del estudio y proporcionar una comprensión del fenómeno investigado.

Para el procesamiento y análisis de la información se implementaron los análisis estadísticos descriptivos de los datos cuantitativos sobre la DCI y resultados de encuestas. El análisis de contenido temático de la información cualitativa se realizó mediante la codificación abierta y axial; el análisis correlacional se utilizó para identificar relaciones entre variables de participación y resultados en las políticas, y la triangulación de fuentes sirvió para contrastar la consistencia entre los datos documentales y la percepción ciudadana.

La investigación se condujo bajo los principios de consentimiento informado, confidencialidad y protección de datos personales, en cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales del Ecuador (2021).

## Resultados

El análisis de los 16 representantes de los consejos consultivos expone las limitaciones en la composición del espacio participativo. La distribución etaria muestra un envejecimiento del liderazgo comunitario, con el 50% de los representantes mayores de 50 años y el 8% en el rango de 18 a 21 años. Esta brecha generacional compromete la representatividad intergeneracional en un tema vinculado a la niñez y a la maternidad (Figura 1).

Figura 1.  
Sexo de los encuestados



Nota: Elaboración propia

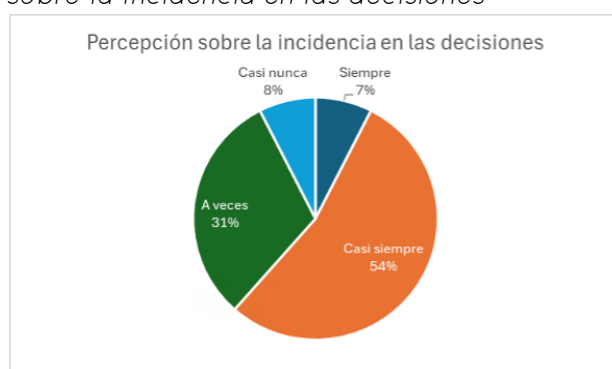
La distribución de género evidencia una subrepresentación femenina (20%) entre los respondientes. Esta es una disparidad que preocupa en el aspecto de las políticas de nutrición infantil, donde las mujeres son tradicionalmente las principales cuidadoras y usuarias de los servicios (Guberman et al., 1992). Su baja participación en los espacios de decisión es una señal de que las políticas pueden estar siendo diseñadas sin incorporar la perspectiva y las experiencias de quienes son las usuarias finales y principales ejecutoras de las prácticas de cuidado en el hogar.

La distribución territorial confirma que hay una representación alta del área urbana, con Atuntaqui concentrando el 33% de los representantes, mientras que las parroquias con alta vulnerabilidad nutricional como Imbaya, San Roque y Chaltura aparecen subrepresentadas. Este desbalance territorial reproduce la inequidad que caracteriza el problema de la DCI en el cantón.



La evaluación de los procesos participativos muestra una brecha entre la calidad de los procesos formales y la incidencia sustantiva en las decisiones. mientras que el 77% califica la organización del GAD como Buena o Muy buena, solamente el 8% siente que su voz Siempre es escuchada y tomada en cuenta (Figura 2). Esta divergencia indica que los espacios están bien planificados en su formalidad, pero fallan en su propósito de influir en la toma de decisiones.

Figura 2.  
Percepción sobre la incidencia en las decisiones

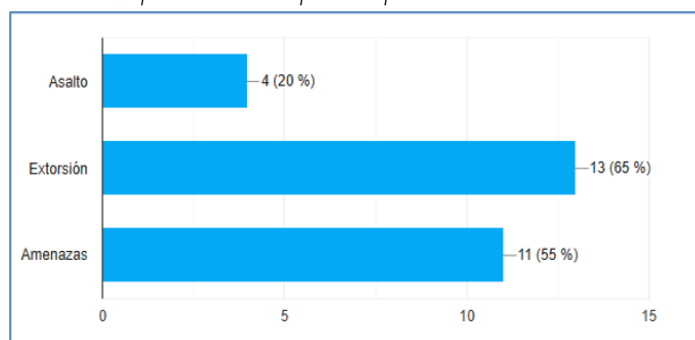


Nota: Elaboración propia

La claridad en los propósitos (93% Claro o Muy claro) contrasta con la accesibilidad limitada, donde el 50% reporta tener acceso a los espacios Parcialmente. Esta contradicción sugiere que los procesos son bien planificados pero están deficientemente ejecutados, afectando a los grupos con movilidad reducida o con limitaciones de tiempo.

Con respecto a la transparencia, los resultados exponen un déficit en ese aspecto y en la rendición de cuentas. El 67% considera que los resultados son informados solo Parcialmente de forma transparente, mientras que el 33% respondió afirmativamente (Figura 3).

Figura 3.  
Percepción del impacto de la participación



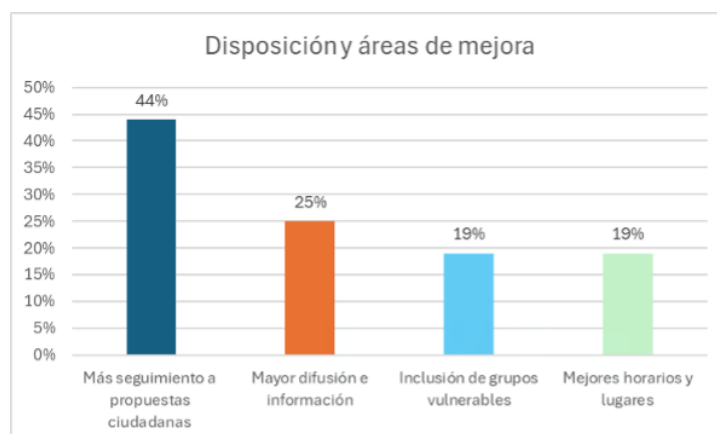
Nota: Elaboración propia

La ausencia de respuestas en esta última pregunta que afirmen el impacto alto o total constituye un hallazgo interesante, confirmando que los participantes perciben su incidencia como marginal o simbólica. Esto refleja lo que Arnstein (1969) llegó a identificar como grados inferiores de participación (tokenism), donde la consulta existe pero no hay garantías de influencia sustantiva.

A pesar de las limitaciones identificadas, el 71% manifestó su disposición a seguir participando, aunque el 29% condicionó su continuidad a mejoras (Depende). Esta resiliencia participativa sugiere la existencia de un capital social de valor que, sin embargo, se erosiona por falta de resultados tangibles.

Las principales áreas de mejora identificadas fueron: más seguimiento a propuestas ciudadanas (44%); mayor difusión e información (25%); inclusión de grupos vulnerables (19%); mejores horarios y lugares (19%) (Figura 4).

Figura 4.  
Disposición y áreas de mejora



Nota: Elaboración propia

El análisis documental en Antonio Ante permitió identificar avances normativos y estratégicos frente a la Desnutrición Crónica Infantil, aunque persisten debilidades importantes en su implementación.

Las políticas revisadas carecen de metas claras, monitoreo efectivo e indicadores de impacto. La ejecución territorial es desigual, con escasa cobertura rural, débil articulación intersectorial y limitada participación ciudadana.

Se puede deducir que las políticas revisadas carecen de metas claras, sistemas de monitoreo efectivo e indicadores de impacto medibles. Como se sintetiza en la Tabla 1, existe una desconexión entre los objetivos declarados y la operatividad; mientras el PDOT identifica la DCI como un problema a colocar

en primer lugar, sus líneas de acción son genéricas y no se convierten en programas que cuenten con asignación presupuestaria y responsables definidos.

Tabla 2.

*Análisis de la planificación en el cantón frente a la DCI (2023-2024)*

<b>Instrumento de planificación</b>	<b>Objetivos a la DCI</b>	<b>Acciones propuestas</b>	<b>Presupuesto asignado</b>	<b>Mecanismos de seguimiento</b>
PDOT	Reducir los índices de DCI en el cantón	Líneas genéricas de promoción de la salud y seguridad alimentaria	No especificado de forma desagregada para nutrición	Indicadores de resultado ausentes; se limitan a indicadores de proceso
Plan cantonal de protección integral de derechos	Garantizar el derecho a la salud y nutrición de niñas y niños	Articulación MSP, MIES	No se describe asignación específica	No se establece un sistema de evaluación de impacto

Nota: Basado en Muela León (2015).

Esto evidencia una brecha entre planificación y operatividad, lo que compromete la eficacia de las intervenciones y plantea la necesidad urgente de fortalecer la gestión pública con enfoque territorial, seguimiento técnico y sostenibilidad institucional.

Esta debilidad en la planificación se materializa en una ejecución territorial desigual, con una escasa cobertura en las zonas rurales más afectadas, una débil articulación intersectorial evidenciada por la falta de un sistema de información compartido entre el GAD, el MSP y el MIES, y una limitada participación ciudadana en el monitoreo de las acciones (Muela León, 2015). Es una evidencia de la diferencia que existe entre la planificación y la operatividad, lo que compromete la eficacia de las intervenciones y plantea la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión pública de forma territorial, técnica y sostenible.

## Conclusiones

La incidencia de las políticas públicas cantonales en los índices de desnutrición crónica infantil ha sido limitada, debido a la falta de articulación efectiva entre los actores institucionales, la ausencia de sistemas de monitoreo de resultados, y la escasa focalización territorial. Aunque existen estrategias nacionales

como “Ecuador Crece sin DCI” y planes locales como el PDOT, estos no se han traducido en acciones sostenidas y efectivas en el cantón Antonio Ante durante el período 2023-2024.

La coordinación interinstitucional presenta esfuerzos iniciales como convenios y reuniones técnicas, sin embargo, su carácter intermitente y su débil institucionalización han obstaculizado una implementación eficiente de políticas integrales en favor de la primera infancia. La inexistencia de mecanismos de evaluación y seguimiento ha limitado la posibilidad de generar impacto medible en la reducción de la desnutrición infantil.

La participación ciudadana en los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas ha sido débil y poco sistematizada, pese a la existencia de Consejos Consultivos y otros espacios de participación. Los resultados de las encuestas evidencian que la ciudadanía no se siente completamente satisfecha y considerada en la toma de decisiones, lo cual afecta la legitimidad y sostenibilidad de las políticas implementadas.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). El estudio de las políticas públicas. FLACSO México. <https://bit.ly/498smAE>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Asamblea Nacional. (2021). Ley Orgánica de Protección de Datos Personales. Registro Oficial Suplemento 459 de 26 de mayo de 2021. <https://bit.ly/49uDTL5>
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac-Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151-188. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/millca-digital/article/view/1730/1219>
- Boisier, S. (2001). Biorregionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador. *Territorios*, (5), 115-142. <https://www.redalyc.org/pdf/357/35700507.pdf>
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2017). *Designing and conducting mixed methods research*. Sage Publications. <https://bit.ly/3Y5BjFZ>
- Denzin, N. K. (2012). Triangulation 2.0. *Journal of mixed methods research*, 6(2), 80-88. <https://doi.org/10.1177/1558689812437186>
- Dunn, W. N. (2012). *Public policy analysis*. Pearson. <https://bit.ly/4pXN0uK>

- FAO. (2020). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. <https://bit.ly/4q18PcH>
- Gallicchio, E. (2004). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Ponencia presentada en el Seminario “Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local”, realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). [https://old.voxlocalis.net/revistas/num10/doc/Gallicchio\\_DLyCapitalSocial.pdf](https://old.voxlocalis.net/revistas/num10/doc/Gallicchio_DLyCapitalSocial.pdf)
- Gómez, M., & Acelas, G. E. (2025). Determinantes sociales de la salud y la desnutrición crónica en la primera infancia en comunidades urbanas vulnerables colombianas. *Repertorio de Medicina y Cirugía*, 34(1). <http://dx.doi.org/10.31260/RepertMedCir.01217372.1608>
- Guberman, N., Maheu, P., & Maillé, C. (1992). Women as family caregivers: Why do they care?. *The Gerontologist*, 32(5), 607-617. <https://doi.org/10.1093/geront/32.5.607>
- Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C (2018). Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. Editorial Mc Graw Hill Education. <https://doi.org/10.22201/fesc.20072236e.2019.10.18.6>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2023). Indicadores de desnutrición crónica infantil. <https://bit.ly/3YInjSE>
- Jiménez Aguilera, Z. N. (2019). La cooperación internacional en las 13 parroquias rurales del cantón Loja: análisis de la capacidad institucional de sus GAD, periodo 2014-2018. [Tesis de Especialización]. Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. <https://bit.ly/4pQCepQ>
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. In Bache, I. & Flinders, M. (eds.), *Multi-level governance*, (15-30). <https://n9.cl/v36mw>
- Muela León, A. C. (2015). La política pública de protección integral a la niñez y adolescencia y el desarrollo integral en el territorio cantonal. [Tesis de Maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4950/1/T1930-MGDE-Muela-La%20politica.pdf>
- Naranjo Andrade, M. D. C. (2024). Enfoque de vulnerabilidad en las políticas públicas saludables sobre nutrición. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional de Chimborazo). <https://bit.ly/498sJew>
- OPS. (2022). Salud materna. Organización Panamericana de la Salud. <https://www.paho.org/es/temas/salud-materna>

- Palella, S., & Martins, F. (2012). Metodología de la investigación cuantitativa. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, UPEL-FEDUPEL. <https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w23578w/w23578w.pdf>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation (Vol. 708). Univ of California Press.
- Putnam, R. D. (1994). Social capital and public affairs. Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences, 5-19. <https://doi.org/10.2307/3824796>
- Redrobán Barreto, W. E. (2021). La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización. Sociedad & Tecnología, 4(S2), 723-736. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS2.181>
- Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil. (2021). [Página web]. <https://www.infancia.gob.ec/>
- Secretaría Técnica Ecuador Crece sin Desnutrición Infantil. (2023). Estrategia Ecuador Crece sin Desnutrición Crónica Infantil. <https://bit.ly/4qfK3W2>
- Sen, A. (2000). Development as freedom. Alfred A. Knopf. <https://bit.ly/4q2gHuk>
- Thomas, J. C. (2018). Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers. Jossey-Bass.
- UNICEF. (2023). Desnutrición infantil. <https://bit.ly/4pQiRNB>
- Weiss, C. H. (1998). Evaluation: Methods for studying programs and policies (2.ª ed.). Prentice Hall.
- Zamorano, M. M., Mendoza, S. L., Abad, M. E. M., González, M. J. H., Puerta, E. V., & Hernández, M. J. M. (2020). La importancia de los 1000 primeros días de vida. canarias pediátrica, 44(1), 38-43. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7810445>



## **CAPÍTULO III**



## CAPÍTULO III

# **Impacto del programa de prevención del embarazo adolescente en la formulación de políticas públicas en el cantón Santa Elena**

Erika Valeria Montoya Mejillones

### **Introducción**

El embarazo adolescente es uno de los desafíos sociales y de salud pública más importantes en América Latina y el Caribe, tiene implicaciones directas sobre los derechos, la salud y el desarrollo integral de los adolescentes (UNFPA, 2023). La situación en Ecuador, y particularmente en la provincia de Santa Elena, es preocupante: en 2024 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, 2024) reportó cifras alarmantes sobre el embarazo adolescente en Santa Elena, particularmente entre niñas y adolescentes de 10 a 19 años de edad, respectivamente. Estos números evidencian la perpetuación de condiciones estructurales de vulnerabilidad, especialmente en zonas rurales y costeras, donde la pobreza, la exclusión de la educación y el acceso reducido a los servicios de salud sexual y reproductiva se interceptan (Akwara et al., 2023).

El embarazo temprano es uno de los problemas sociales más difíciles y persistentes en América Latina y el Caribe. La región está clasificada en segundo lugar a nivel mundial en términos de la tasa de fertilidad adolescente por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, lo que demuestra un laberinto de desigualdades sociales, económicas y culturales que discriminan desproporcionadamente y afectan negativamente a las niñas y adolescentes en la región (Ministerio de Salud Pública, 2018). En Ecuador, la tendencia persiste en números alarmantes. En 2024, el número de nacimientos por cada 1,000 adolescentes entre 10 y 14 años y 15 a 19 años fue de 7.9 y 53 respectivamente, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2025), cifras que sitúan al país como uno de los más castigados de la región y que muestran que para ciertas regiones, como la provincia de Santa Elena, el problema también está aumentando con tasas muy altas.

El contexto en Santa Elena puede asociarse con factores estructurales como la falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, la pobreza persistente, la violencia de género, las bajas tasas de culminación de un ciclo de estudios y la baja cobertura en educación sexual integral. Estos factores, identificados por entidades como la CEPAL (Rodríguez Vignoli, 2014) y el Ministerio de Salud Pública de Ecuador (2018), conforman un escenario en el cual los derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes son sistemáticamente violados. Como señala el estudio, el embarazo en la adolescencia está asociado con la deserción escolar, la pobreza y la violencia de género, lo que indica las raíces estructurales del mismo (Harada et al., 2024). Esto indica que el fenómeno no es objeto de una decisión individual, sino la consecuencia de diversas exclusiones históricas.

Ante esta realidad, el Cantón Santa Elena implementó en el año 2024 un programa de prevención del embarazo adolescente como una respuesta a nivel local para abordar este problema. Sin embargo, la existencia del programa no quiere decir que sea efectivo ni que su implementación tenga algún tipo de incidencia en la política pública local. La distancia que aleja la implementación de un proyecto y su consolidación como política sostenible es amplia, y está mediada por situaciones que trascienden la voluntad política, la asignación presupuestaria y la integración del programa en los instrumentos de planificación cantonal a largo plazo.

Pese a los avances normativos, existen brechas de implementación indicadas por la ausencia de coordinación institucional, la poca participación de las familias, y la escasa sostenibilidad del presupuesto, limitan la capacidad de los programas para incidir

de forma efectiva en las políticas públicas (Brindis, 2006). La presente investigación tiene como objetivo analizar el impacto del programa de prevención del embarazo adolescente ejecutado en el Cantón Santa Elena durante el año 2024, evaluando si ha incidido en el fortalecimiento y sostenibilidad de políticas públicas locales con enfoque de derechos.

Por lo tanto, esta investigación se pregunta si el programa logró educar a los adolescentes, y si consiguió traspasar la estructura de gobierno local para convertirse en una política con continuidad más allá de un ciclo administrativo, que es lo que sucede generalmente con los traspasos de gobierno. El objetivo es analizar el impacto del programa en la formulación de las políticas públicas, evaluando si sus acciones se han convertido en métodos de gestión como ordenanzas, partidas presupuestarias permanentes o la institucionalización de mesas de trabajo que ayuden a la comunidad.

#### **Determinantes sociales y enfoque de derechos en salud sexual adolescente**

En vista de lo anterior, el estado ecuatoriano ha formulado la Política Nacional Intersectorial para la Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes para el período 2018- 2025 (Ministerio de Salud Pública, 2018), la cual permite la articulación de acciones en diferentes ministerios para fomentar un enfoque holístico y basado en derechos humanos. Esta política enfatiza la garantía del acceso a la educación sexual, los servicios de salud para jóvenes y mecanismos de protección, identificando el embarazo adolescente como una violación de derechos humanos y promoviendo también acciones coordinadas en salud, educación, inclusión social y justicia.

Dentro de este contexto, se han implementado esfuerzos como la estrategia nacional intersectorial de planificación familiar y prevención de embarazos en adolescentes ENIPLA (Prieto Donoso, 2016) y el proyecto Zona Libre de Embarazo Adolescente (Acosta & Invernizzi, 2021), liderado por Plan International (Zambrano, 2021). Dentro de Santa Elena, todas estas acciones han sido posibles e implementadas con gran impacto y éxito, entrelazando talleres de capacitación, acciones preventivas y espacios de empoderamiento juvenil. Reducir drásticamente los embarazos adolescentes es posible: se indica en la publicación cómo la organización.

Plan International (Zambrano, 2021) ha logrado disminuir considerablemente los embarazos adolescentes gracias a clubes educativos y actividades de planificación de proyectos de vida y autoestima, a pesar de estas recomendaciones, la adopción de los programas está limitada por varios desafíos

que socavan su sostenibilidad. Desde un análisis más amplio basado en derechos, el embarazo adolescente se conceptualiza como un problema estructural asociado con la incapacidad de la sociedad para abordar desafíos en forma de desinformación, tabúes, violencia y una participación institucional y comunitaria limitada (UNFPA, 2023). Como tal, el análisis del programa en el cantón de Santa Elena requiere entrelazar ese contexto social, cultural, político y educativo para hacer el caso de una estrategia continua multisectorial, sustentada por recursos estables, regulaciones sólidas y una fuerte participación de los jóvenes actores.

Desde un punto de vista teórico, organismos internacionales como la OMS afirman que el embarazo adolescente es una de las principales causas de morbilidad materna y neonatal en países en desarrollo, e involucra principalmente a niñas de entre 10 y 19 años (OMS, 2024). De manera similar, la (UNESCO, 2020) enfatiza que la Educación Sexual Integral (ESI) proporciona herramientas de razón y herramientas de emoción para permitir que los jóvenes desarrollen su sexualidad de manera consciente y autónoma y disminuye las probabilidades de tener un embarazo no deseado, siendo una persona más informada en el uso de anticonceptivos o retrasando la edad de iniciar relaciones sexuales. A pesar de esto, en Ecuador la provisión de ESI es limitada y se distribuye de manera desigual (UNESCO, 2022), en particular en áreas rurales como Santa Elena.

La falta de personal capacitado dificulta el disfrute de los derechos sexuales y reproductivos de manera libre y responsable para los jóvenes. Por otro lado, desde el punto de vista de las políticas públicas, entidades como las Naciones Unidas y los marcos internacionales de derechos humanos sostienen que el embarazo adolescente debe considerarse y abordarse como un abuso estructural de derechos y, por lo tanto, su enfrentamiento debe implicar un esfuerzo intersectorial continuo a lo largo del tiempo (CIDH, 2022). Dentro de este marco, autores como (Aguilar Villanueva, 1992) afirma que “la efectividad de estas políticas dependerá de la configuración de sus territorios, la sostenibilidad financiera y la conexión con las comunidades”, mientras que Sabatier (2007) advierte que en ausencia de voluntad política, coordinación local y mecanismos de rendición de cuentas, la política pública se disipa fácilmente en intervenciones fragmentadas o de bienestar.

Esta advertencia teórica, en el caso de Santa Elena, se puede observar en el programa de prevención, que por mejor diseñado que esté, se encuentra operando en un espacio de implementación que no es fácil de resolver. La manera de transformarse en una política pública, aunque trabaje con

talleres educativos, depende de su capacidad para insertarse en la lógica política, técnica y presupuestaria del gobierno cantonal, superando la naturaleza temporal y prospectiva que tienen este tipo de intervenciones.

## **Metodología**

El estudio realizado en Santa Elena fue de tipo transversal de diseño no experimental, con enfoque mixto y correlacional descriptivo. Se utilizaron cuestionarios estructurados en 120 adolescentes, de 14 a 19 años de edad, que asistían a cinco organizaciones educativas del cantón.

A través de un diseño mixto, no experimental y transversal (Creswell & Plano Clark, 2017), se recolectaron datos mediante encuestas a adolescentes para examinar la participación, los resultados obtenidos y la incorporación del programa en la planificación cantonal. Este estudio busca generar evidencia útil para mejorar las estrategias preventivas y promover políticas públicas pertinentes, sostenibles y culturalmente contextualizadas.

Para alcanzar el desarrollo de la dimensión de ‘impacto en políticas públicas’, se complementó la percepción a los adolescentes con el análisis documental de los instrumentos de planificación del GAD Municipal (presentes en el PDOT y las actas de sesiones del concejo cantonal) y las entrevistas semiestructuradas a los 8 participantes, donde se incluyeron técnicos del GAD, representantes del distrito de salud y de educación, y los representantes de las organizaciones comunitarias. Esta triangulación de fuentes permitió contrastar la percepción de los beneficiarios directos, lo que contribuyó a ampliar la visión del análisis realizado.

## **Resultados**

Los resultados del estudio se sustentan del análisis cuantitativo de las encuestas aplicadas a 120 adolescentes y del análisis cualitativo aplicado a las entrevistas y todos los documentos institucionales citados en este documento, para comparar la implementación del programa de prevención. Por un lado, se evidencian los avances en la dimensión educativa y de percepción juvenil, pero por otro, se encuentran los obstáculos que limitan los logros para que se puedan convertir en una política pública sostenible. A continuación, se presentan estos resultados de organizados según el impacto del programa en el conocimiento y comportamiento de los adolescentes, y su forma de incorporación en la institucionalidad del cantón.

Tabla 1.

*Síntesis de los hallazgos del programa de prevención*

<b>Dimensión evaluada</b>	<b>Hallazgo principal</b>	<b>Indicador</b>	<b>Implicación para la política pública</b>
Impacto educativo y percepción	Alta participación y valoración positiva del programa	68% de los adolescentes asistió a talleres. 92% apoya su continuidad como política obligatoria	Existencia de una legitimidad social y capital político sólidos para justificar su institucionalización
Apropiación del conocimiento	Éxito en la transferencia de información cognitiva	73% de los asistentes reportó haber aprendido sobre salud sexual y métodos anticonceptivos	El programa es efectivo como intervención pedagógica, cumpliendo su objetivo formativo básico
Acceso a servicios de salud	Brecha crítica entre el conocimiento y la acción	Solo el 36% de los adolescentes con necesidades insatisfechas accedió a servicios de salud sexual	Se requieren mecanismos de derivación efectivos y entornos de salud amigables para cerrar esta brecha
Institucionalización normativa	Avance simbólico en la planificación, sin respaldo jurídico-financiero	Inclusión en el PDOT 2024-2028. Ausencia de una ordenanza cantonal y de una partida presupuestaria específica	La incorporación es débil y vulnerable a cambios políticos. Se requiere un marco legal y financiero que la sustente

Articulación intersectorial	Coordinación operativa inicial, pero sin sostenibilidad	Acuerdos con el Distrito de Educación para ampliar cobertura. Persistencia de barreras reportadas por salud y educación	La respuesta sigue siendo fragmentada. Se necesita una mesa técnica permanente con mandato y recursos
-----------------------------	---	---	---

Nota: La columna 4 es la más importante, porque conecta cada hallazgo con el objetivo de analizar el impacto en la formulación de las políticas. A pesar de los logros en la parte educativa (filas 1-2), quedan situaciones por resolverse en cuanto a la implementación e institucionalización (filas 3-5). Estos hechos son los que impiden que el programa se consolide como una política pública.

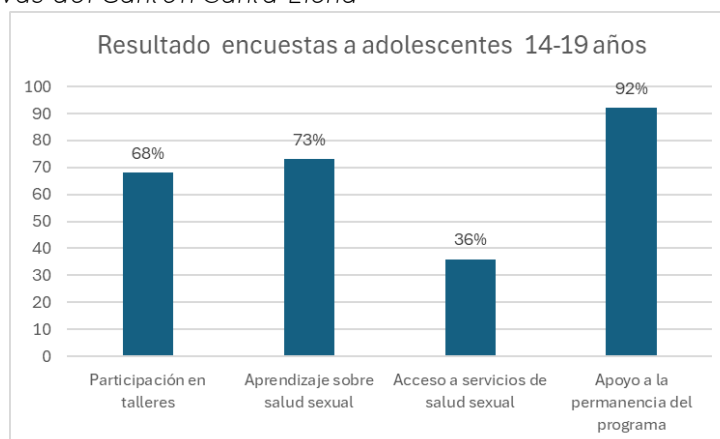
A nivel cuantitativo, el 68% de los adolescentes reportaron haber asistido al menos a un taller de educación sexual. Entre esos estudiantes, el 73% afirmó haber aprendido algo sobre salud sexual y métodos anticonceptivos, un grado sustancial de impacto educativo. Sin embargo, entre EPWER con necesidades insatisfechas, solo el 36% había buscado apoyo en un centro de salud para consejería o provisión de anticonceptivos. Esto sugiere que una discrepancia entre la formación y la utilización de servicios de salud.

No obstante, el 92% de los encuestados manifestaron que creían que el programa debía permanecer como política pública obligatoria, y así, un fuerte apoyo social a las estrategias. En la Figura 1 se presenta el resumen de los principales indicadores cuantitativos obtenidos.

Un resultado que llama la atención es la falta de conexión que existe entre el conocimiento adquirido y la acción implementada. Aunque el 73% aprendió acerca de los métodos anticonceptivos, la voluntad para acceder a ellos (solo 36% buscó apoyo en salud) sugiere que el programa obtuvo un impacto cognitivo, pero no superó las barreras prácticas y culturales que impiden a los adolescentes convertir ese conocimiento en un comportamiento que los proteja. La educación, aunque es necesaria, no es suficiente porque no llega a crear conciencia en este subgrupo de la población.

Figura 1.

Resultado de encuestas aplicada a adolescentes en instituciones educativas del Cantón Santa Elena



Nota: Resultados de la encuesta aplicada a adolescentes en instituciones educativas del Cantón Santa Elena en el marco del análisis del programa de prevención del embarazo adolescente. La gráfica muestra indicadores relacionados con participación, aprendizaje, acceso a servicios de salud sexual y percepción general sobre la continuidad del programa.

Un resultado que llama la atención es la falta de conexión que existe entre el conocimiento adquirido y la acción implementada. Aunque el 73% aprendió acerca de los métodos anticonceptivos, la voluntad para acceder a ellos (solo 36% buscó apoyo en salud) sugiere que el programa obtuvo un impacto cognitivo, pero no superó las barreras prácticas y culturales que impiden a los adolescentes convertir ese conocimiento en un comportamiento que los proteja. La educación, aunque es necesaria, no es suficiente porque no llega a crear conciencia en este subgrupo de la población.

Las entrevistas fueron positivas sobre la utilidad del programa y destacaron las barreras en curso. Un consejero educativo agregó que “los adolescentes están más abiertos a explorar la sexualidad, pero todavía hay resistencia por parte de los padres y tutores”. Un testigo del Ministerio de Salud contribuyó a esta línea de argumentación, afirmando que, “por lo tanto, aunque después de los talleres los adolescentes vienen con preguntas más claras, no hay suficiente cobertura, especialmente en áreas rurales”. A nivel familiar y comunitario, se subrayó “la baja participación de las familias en el programa y la persistencia de tabúes culturales que impiden relaciones positivas entre padres e hijos para ampliar el tema de la sexualidad.

El análisis documental confirmó esta limitación., porque el PDOT 2024-2028 incluyó un eje sobre salud sexual, pero en la revisión no se encontró una ordenanza cantonal específica que institucionalice el programa, ni una partida presupuestaria



propia y de carácter permanente para mantener su financiamiento. Su continuidad depende de los recursos asignados anualmente, lo que lo hace vulnerable a los cambios políticos y las prioridades presupuestarias.

En términos de resultados a nivel institucional, en marzo de 2024 el GAD Municipal de Santa Elena había incluido un eje sobre salud sexual y reproductiva en su Planificación y desarrollo territorial PDOT 2024-2028 (PDOT). También se acordó con el Distrito de Educación ampliar la cobertura del programa a diez unidades educativas más para 2025.

Aun así, tales avances oficiales contrastan con la ausencia de ordenanzas y la ejecución presupuestaria, lo que revela una falta de interés continuo y restringe la sostenibilidad del programa, lo que destaca que hay una “incongruencia entre el discurso institucional y las condiciones reales de implementación.

## **Discusión**

Al compararse con provincias como Loja o Pichincha, que tienen tasas más bajas de embarazo adolescente, se destaca que la coordinación intersectorial, el seguimiento institucional y la participación constante de la comunidad también han sido determinantes para alcanzar mejores resultados. Estos han logrado desarrollar la prevención del embarazo adolescente como una política pública, mientras que en Santa Elena la razón de ser aún es operativa a corto plazo.

A nivel internacional, ejemplos como los centros de atención especializada en Perú (UNFPA & Instituto Peruano de Paternidad Responsable, 2018) o la incorporación obligatoria de la educación sexual en el caso de Uruguay (ANEP, 2024), revelan que el éxito de estas experiencias no depende únicamente de su diseño técnico, sino de componentes como la capacitación constante del personal, un compromiso político territorial y la participación activa de las familias (Family Care International, 2011).

El caso de Santa Elena es uno de esos programas que cuentan con resultados inmediatos visibles, pero que, al carecer de una estrategia política, no logran formar parte de las políticas del gobierno local y pierden su efectividad. El programa cambió la mente de los adolescentes, pero no logró cambiar la estructura del Estado local para darle continuidad a ese cambio.

Los resultados presentan una señal de que el éxito de este programa es de carácter pedagógico, pero con respecto a la institucionalización presenta muchas situaciones que deben corregirse para eliminar la fragilidad. El programa demostró ser efectivo como una intervención educativa, creando una

base de apoyo social demostrada por casi todos los encuestados (92%) y aumentando el conocimiento entre los adolescentes. Sin embargo, su impacto en la formulación de políticas públicas ha sido limitado y simbólico, al no formar parte de los tres pilares de la sostenibilidad política ya explicados: la norma (ordenanza), el recurso (presupuesto permanente) y la estructura (unidad administrativa responsable).

La experiencia de Santa Elena permite reflexionar sobre el hecho de que, independientemente de la buena voluntad, la efectividad del programa para la prevención del embarazo adolescente se ve obstaculizada por elementos estructurales, socioculturales e institucionales que impiden su consolidación como una política pública integral que supera estos esfuerzos. La experiencia demuestra claramente que poner en marcha acciones aisladas, o simplemente capacitar técnicamente a los adolescentes, no es suficiente: deben garantizarse la sostenibilidad normativa, la financiación local, la participación comunitaria y el respaldo continuo para que se produzca un cambio real y duradero (UNICEF, 2020).

La evaluación del programa para la prevención del embarazo adolescente en el Cantón Santa Elena, 2024, muestra algunos logros sustanciales, así como los obstáculos estructurales que continúan impidiendo su verdadero impacto en el direccionamiento de políticas públicas sostenibles. Las evidencias cuantitativas y cualitativas recopiladas indican que, aunque un gran porcentaje de jóvenes tiene acceso a los talleres de capacitación y ha aprendido lecciones valiosas sobre salud sexual y métodos anticonceptivos, existen barreras importantes que impiden que este conocimiento se traduzca en la toma de decisiones independientes y a largo plazo. El contacto insuficiente con recursos de salud, los estigmas culturales, la falta de apoyo familiar y la disparidad en la cobertura entre los habitantes rurales y urbanos son barreras para el éxito de estos programas.

De manera similar, aunque el programa ha logrado, en el interín, influir en algunos instrumentos de planificación local, como el PDOT 2024-2028, y acuerdos interinstitucionales para la expansión de la cobertura educativa, esta incorporación aún no cuenta con un marco legal sólido ni con una asignación presupuestaria dedicada para garantizar su continuidad más allá de los períodos de gestión. La falta de reglamentos y la persistente voluntad política son tan solo evidencia adicional de que el tema, aunque institucionalizado, aún no está en un lugar prioritario en términos de derechos humanos y justicia social.

## Conclusiones

Los datos presentados en este estudio sugieren que el problema del embarazo adolescente no debe abordarse desde una perspectiva de salud o educativa, sino como un asunto que requiere una respuesta integral, intersectorial y territorial. Las buenas políticas públicas se basan en la presencia de programas en su ajuste a los contextos locales, y en su conexión con las comunidades.

La participación de los jóvenes y las familias, una evaluación permanente y financiamiento, Lo que sugiere el caso de Santa Elena es que las buenas intenciones normativas no son suficientes si no van acompañadas de acciones concretas que cambien las condiciones de vida de los adolescentes.

El programa del año 2024 fue necesario pero al mismo tiempo resultó ser insuficiente. Su principal legado queda en la cifra de adolescentes educados, y en la oportunidad política que genera, así como en el ejemplo que deja para el país. El apoyo social (92%) fue alto y ese es un capital político que el GAD Municipal puede y debe utilizar para dar el siguiente paso, que es transformar un proyecto que demostró ser exitoso, en una política de Estado que ahora depende del liderazgo político y la gestión pública estratégica para consagrar todos los avances logrados.

En este sentido, surge la necesidad de reforzar la Educación Sexual Integral como una política de Estado vinculante, ampliar la provisión de atención sexual y reproductiva con personal de salud capacitado y culturalmente competente, campañas de comunicación social para las familias y la implementación de un marco jurídico y presupuestario que garantice la sostenibilidad de los programas. Solo a través de una sinergia efectiva entre las regulaciones, la acción institucional y el liderazgo juvenil será posible garantizar que haya una política pública efectiva, relevante y transformadora que preserve la autonomía, el bienestar y los derechos de los adolescentes en el cantón Santa Elena.

Solo cuando el Estado asuma la prevención del embarazo adolescente como un compromiso estructural, sostenido y participativo, será posible avanzar hacia una política pública transformadora en Santa Elena. Por lo tanto, se recomienda que la siguiente fase del programa se centre en incidir en los procesos de planificación y presupuesto del GAD con acciones como la redacción de una ordenanza, la creación de una mesa técnica intersectorial de seguimiento y la negociación de una partida presupuestaria, como parte de los indicadores que en el futuro demostrarán tener un verdadero impacto en la formulación de las políticas públicas.

## Referencias

- Acosta, J. & Invernizzi, I. (2021). Guía de implementación Zona Libre de Embarazo Adolescente. Plan International Ecuador. <https://plan.org.ec/wp-content/uploads/2017/03/Guia-ZLEA.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). El estudio de las políticas públicas. <https://bit.ly/3MNxqTI>
- Akwara, E., Pinchoff, J., Abularrage, T., White, C., & Ngo, T. D. (2023). The urban environment and disparities in sexual and reproductive health outcomes in the global south: a scoping review. *Journal of Urban Health*, 100(3), 525-561. <https://doi.org/10.1007/s11524-023-00724-z>
- ANEP. (2024). Orientaciones para el abordaje. Educación en sexualidad. Administración Nacional de Educación Pública. <https://bit.ly/3MY5rAB>
- Brindis, C. D. (2006). A public health success: Understanding policy changes related to teen sexual activity and pregnancy. *Annual Review of Public Health*, 27(1), 277-295. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.27.021405.102244>
- CIDH. (2022). CIDH: los Estados y la sociedad deben proteger a niñas y adolescentes de toda violencia. <https://bit.ly/4pb70ZE>
- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. (2024). Nacidos vivos en madres niñas y adolescentes entre 10 a 19 años en el Ecuador. <https://bit.ly/4b06Gt1>
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2017). Designing and conducting mixed methods research. Sage Publications. <https://bit.ly/4b1bHS3>
- Family Care International. (2011). Buenas prácticas para la prevención del embarazo en adolescentes. Family Care International (FCI). [https://msh.org/wp-content/uploads/2016/10/bp\\_final\\_web.pdf](https://msh.org/wp-content/uploads/2016/10/bp_final_web.pdf)
- Harada, R., Imoto, A., Ndunyu, L., & Masuda, K. (2024). The reasons for and influences of unintended teenage pregnancy in Kericho county, Kenya: a qualitative study. *Reproductive Health*, 21(1), 143. <https://doi.org/10.1186/s12978-024-01872-4>
- INEC. (2025). Estadísticas vitales. Registros estadísticos de nacidos vivos y defunciones fetales 2024. INEC. <https://bit.ly/4jenUVM>
- Ministerio de Salud Pública. (2018). Política Nacional Intersectorial para la Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes. <https://bit.ly/3MHLMoH>
- OMS. (2024). Adolescent pregnancy. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/adolescent-pregnancy>

- Patton, G. C., Sawyer, S. M., Santelli, J. S., Ross, D. A., Afifi, R., Allen, N. B., ... & Viner, R. M. (2016). Our future: a Lancet commission on adolescent health and wellbeing. *The Lancet*, 387(10036), 2423-2478. <https://acortar.link/Vq29fL>
- Prieto Donoso, J. C. (2016). La estrategia nacional intersectorial de planificación familiar y prevención de embarazos en adolescentes (ENIPLA), en el marco de las directrices de la organización mundial de la salud, aplicado en el Ecuador durante el período 2012-2014. [Tesis de Licenciatura]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <https://bit.ly/3Y8KqFS>
- Rodríguez Vignoli, J. (2014). La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/a1fcc43c-ec7b-4b0b-b2ce-c926e07a436d>
- Sabatier, P. A. (2007). Fomentar el desarrollo de la teoría de las políticas públicas. <https://bit.ly/4jenRcu>
- UNESCO. (2020). Facing the challenge of adolescent pregnancy in Zimbabwe. IIEP. <https://bit.ly/45gINd5>
- Unesco. (2022). El camino hacia la educación integral en sexualidad. Informe sobre la situación en el mundo. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381628>
- UNFPA & Instituto Peruano de Paternidad Responsable. (2018). Embarazo en adolescentes y niñas en el Perú. UNFPA, INPPARES <https://bit.ly/4s6dMT7>
- UNFPA. (2023). Estado de la Población Mundial 2023. UNFPA. <https://ecuador.unfpa.org/es/publications/estado-de-la-poblaci%C3%B3n-mundial-2023-1>
- UNFPA. (2025). La verdadera crisis de fecundidad. Alcanzar la libertad reproductiva en un mundo de cambios. <https://www.unfpa.org/es/swp2025>
- UNICEF (2020). Cuadernos para la acción local. Propuestas para una planificación urbana sostenible y responsable con la infancia. Unicef. <https://bit.ly/4qrlegq>
- World Health Organization. (2004). Risk and protective factors affecting adolescent reproductive health in developing countries. WHO. <https://www.who.int/publications/item/9241593652>
- Zambrano, M. (2021). Construyendo zonas libres de embarazo adolescente en Ecuador. Plan International Ecuador. <https://bit.ly/4sg2fAl>



## **CAPÍTULO IV**

## CAPÍTULO IV

# **Impacto de la inseguridad en el desarrollo económico del centro comercial municipal “Guillermo Baquerizo Jiménez” de la ciudad de Babahoyo, Los Ríos, Ecuador. En el primer trimestre del año**

Alexis Mosquera Hurtado

Ingrid Guerrero Guerrero

## **Introducción**

La inseguridad ciudadana constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico urbano en América Latina, afectando particularmente a los pequeños y medianos comercios que operan en espacios públicos (Jaitman et al., 2015). En Ecuador, esta situación ha alcanzado dimensiones desproporcionadas, con un incremento del 28% en delitos contra la propiedad según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2024).



La presente investigación tiene como objetivo analizar el impacto de la inseguridad en el desarrollo económico del Centro Comercial Municipal Guillermo Baquerizo Jiménez ubicado en la ciudad de Babahoyo, provincia de Los Ríos, Ecuador. Este centro comercial representa un espacio dinámico para la economía de la comunidad, ya que alberga a comerciantes y emprendedores que dependen de un flujo constante de consumidores para sostener sus negocios. No obstante, la creciente problemática de inseguridad en el país ha afectado a la ciudad de Babahoyo y significativamente a la actividad comercial de este sector.

El Centro Comercial Guillermo Baquerizo Jiménez está constituido por un conjunto de locales que resulta vital para la economía popular de Babahoyo. El estudio como caso emblemático para la zona permite entender cómo la inseguridad impacta en un ecosistema económico compuesto básicamente por micro y pequeños empresarios, quienes operan con escasos márgenes de ganancia y una capacidad limitada de resiliencia frente a las situaciones que les son externas. Su situación representa parte de la visión sobre la salud económica y social de la ciudad, haciendo de este análisis un referente para comprender otras dinámicas similares en los centros urbanos de Ecuador.

La inseguridad ciudadana en Babahoyo se manifiesta en diversas formas, como robos, extorsiones y presencia de delincuencia organizada, afectando la percepción de seguridad entre comerciantes y consumidores. Esto genera un efecto disuasivo en la actividad comercial del centro comercial disminuyendo la afluencia de clientes, reduciendo los ingresos y provocando que muchos negocios opten por cerrar o limitar sus horarios de atención. La vigencia y gravedad de esta situación se confirma con reportes de prensa que documentan cómo en Babahoyo los comerciantes luchan por sobrevivir ante extorsiones y bajas ventas, corroborando la necesidad de analizar el impacto de la inseguridad en el comercio local (Diario La Hora, 2025).

Esta problemática adquiere dimensiones alarmantes en este cantón, que se posiciona como N° 21 a nivel nacional en tasa de homicidios con una tasa de 94.67 por cada 100,000 habitantes, superando ampliamente el promedio global (2.6) y latinoamericano (18.5) según el Ranking Cantonal por tasa de homicidios por cada cien mil habitantes durante el año 2024 (Fundación Panamericana para el Desarrollo, 2024). Esta cifra sitúa a Babahoyo entre los 25 cantones más violentos del Ecuador, contextualizando la gravedad del entorno de inseguridad que afecta al centro comercial.

La tasa de homicidios es un indicador de violencia extrema, mostrando cómo es la realidad del territorio frente a las actividades delictivas (Ecuavisa, 2025). Un cantón con 336 casos

de homicidio durante el año 2025 deja a sus habitantes sin protección y es la mejor evidencia de que existe una gran debilidad del control estatal. Este es un clima de violencia generalizada que inevitablemente conduce hacia delitos de menor escala pero de alta frecuencia, como los robos y extorsiones, que son los que afectan directamente la operatividad diaria de los comercios. La situación en Babahoyo, por lo tanto, no es un caso de inseguridad aislada.

La importancia del tema radica en que la inseguridad afecta la convivencia ciudadana y tiene consecuencias directas sobre el comercio (Carrión, 1994). Diversos estudios señalan que el temor a la delincuencia desalienta a los consumidores a frecuentar ciertos lugares, al tiempo que los comerciantes reducen horarios e inversión (Vélez Vera, 2024). Así la inseguridad se convierte en una barrera para el desarrollo económico local, generando pérdidas y abandono progresivo del espacio público como lo es el centro comercial (Mazza, 2009).

La presente investigación se centra en dos variables: impacto de la inseguridad como variable independiente y desarrollo económico como variable dependiente, ambas variables se encuentran estrechamente relacionadas, ya que el deterioro de la seguridad influye directamente en el comportamiento económico de comerciantes y consumidores. La investigación se justifica por la necesidad urgente de generar evidencias que permita a las autoridades gubernamentales tomar decisiones más acertadas en seguridad y fortalecimiento del comercio local.

La variable independiente 'impacto de la inseguridad' se operacionaliza a través de dimensiones como la percepción de riesgo, la victimización directa (donde se encuentran los robos, asaltos y extorsiones) y los costos asociados a la protección. La variable dependiente 'desarrollo económico' se mide a través de indicadores como la variación en el flujo de los clientes, el nivel de las ventas, las decisiones de inversión y la permanencia en el negocio. La hipótesis en la que se centra el estudio es que a mayor intensidad y percepción de la inseguridad, se observará un mayor deterioro en todos los indicadores de desarrollo económico del centro comercial, situación que va creando un círculo vicioso de desinversión y abandono del espacio público.

En un contexto donde la economía informal y la criminalidad coexisten, es esencial implementar medidas que promuevan entornos seguros para la actividad comercial, por eso se espera que los resultados del presente estudio permitan identificar los efectos más notorios de la inseguridad en el entorno comercial y proponer recomendaciones viables para mitigar sus impactos y fomentar el desarrollo económico del centro comercial.

Para demostrar esta relación, el artículo desarrolla mediante un marco teórico que vincula la inseguridad como un obstáculo para el desarrollo económico local que es el que afecta a Babahoyo. Posteriormente, se describe la metodología cuantitativa y descriptiva empleada, para luego presentar el análisis de los resultados que combina datos de victimización, percepción e impacto económico. El estudio termina con una discusión que contrasta los resultados de la aplicación de los instrumentos de recolección de datos con la literatura que contextualiza la información y las conclusiones y recomendaciones de política pública que están orientadas a romper con el ciclo de violencia y estancamiento económico en el centro comercial.

### **La inseguridad como obstáculo para el desarrollo económico local**

La inseguridad es uno de los fenómenos sociales más preocupantes en la actualidad y representa un obstáculo significativo para el desarrollo económico de las ciudades del Ecuador. En el caso de la ciudad de Babahoyo, capital de la provincia de Los Ríos, la problemática de la inseguridad ha ido en aumento, afectando profundamente la vida cotidiana de sus ciudadanos y, en particular, al sector comercial. Durante el primer trimestre del año 2025, se ha evidenciado un incremento en los niveles de inseguridad, lo que ha generado consecuencias negativas en el funcionamiento de los locales comerciales, tanto formales como informales.

Esta situación afecta la estabilidad financiera de los comerciantes, la confianza de los consumidores y, en general, la economía local. El desarrollo del comercio está intrínsecamente ligado a la seguridad del entorno, y cuando esta se ve comprometida, surgen una serie de reacciones en cadena que deterioran el clima de negocios, disminuyen las oportunidades de empleo y alejan la inversión privada (Beltrán Tomalá & Jiménez Ávila, 2024).

Desde una perspectiva integral, se considera que la inseguridad en Babahoyo no es un fenómeno aislado, sino que responde a un conjunto de factores estructurales como la pobreza, la desigualdad social, la falta de oportunidades laborales, la debilidad institucional y la ineficiencia del sistema de justicia. El sector comercial, al estar en contacto directo con la población y operar en espacios públicos, se convierte en blanco frecuente de actos delictivos como robos y extorsión. Esta realidad impacta en la rentabilidad de los negocios y en el estado emocional de los comerciantes, quienes deben convivir con el temor constante de ser víctimas de la delincuencia. Además, la inseguridad limita el flujo de clientes, afecta los horarios de atención y obliga a los dueños de negocios a realizar inversiones adicionales en sistemas de seguridad, lo cual encarece sus operaciones.

Diversos estudios han evidenciado que la inseguridad incide directamente en el desarrollo del comercio. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2024) reporta que en ciudades como Babahoyo, los delitos contra la propiedad han aumentado un 28% en comparación con el año anterior. La Cámara de Comercio de Babahoyo ha advertido que muchos negocios están cerrando sus puertas o reduciendo sus horarios de funcionamiento como medida preventiva, además que las medidas adoptadas por el Gobierno Central no han ayudado a la actual situación que aqueja a la ciudad y a su centro comercial.

Esta situación ha generado un efecto multiplicador negativo en la economía local, ya que se pierden empleos, disminuyen los ingresos y se deteriora la calidad de vida de los ciudadanos. Además, se observa un cambio en el comportamiento del consumidor, quien debe convivir con el temor constante de ser víctima de la inseguridad. En este sentido la inseguridad no debe estudiarse como un problema general, sino como un factor complejo que condiciona el desarrollo económico, desalienta a los emprendedores y disminuye la movilidad de los consumidores (Pinazo-Dallenbach, 2021).

Los comerciantes manifiestan preocupación por la inseguridad, lo cual afecta sus decisiones de inversión y permanencia en el lugar. A su vez, los consumidores tienden a evitar estos espacios, afectando el dinamismo económico local. Frente a esta situación, se hace necesario analizar como la inseguridad está condicionando el desarrollo económico de este centro comercial, considerando que este tipo de espacios cumplen un rol importante en la economía urbana y la cohesión social (Dávila, 2018).

El fenómeno ha sido abordado desde diferentes perspectivas teóricas. Según Becker (1968) desde la economía del crimen, plantea que las personas deciden cometer delitos cuando los beneficios esperados superan los costos potenciales, como el castigo o la probabilidad de ser atrapado. Esta teoría explica porque, en contextos donde la impunidad es alta y la presencia del Estado es limitada, prolifera la delincuencia. Amuedo Dorantes & Ibarra Caton (2025) lo visualizan como una erosión de la capacidad efectiva de aplicación de la ley, donde las reformas son bien intencionadas, pero si son mal implementadas llegan a debilitar la disuasión criminal al reducir las tasas de arresto y la cooperación ciudadana.

Por otro lado, la teoría del efecto miedo propuesta por Pain (2000) argumenta que la percepción de inseguridad es tan importante como el delito real, ya que afecta el comportamiento social y económico de las personas. En este marco, se entiende que los comerciantes y consumidores del centro

comercial de Babahoyo toman decisiones basadas en experiencias directas de victimización y en el miedo generalizado que se percibe en el entorno.

Autores como Sojo (2017) señalan que la inseguridad ciudadana debilita la cohesión social y limita el ejercicio de derechos económicos “pues las desigualdades económicas y de estatus social se traducen fácilmente en desigualdades de influencia y acceso al poder” (Grynspan, 2017, p. 20). En este sentido, la inseguridad se mide por la cantidad de delitos cometidos y por su impacto en la libertad de circular, trabajar y emprender. La Organización de Estados Americanos (2022) ha advertido que en América Latina la inseguridad afecta de manera desproporcionada a los pequeños negocios y a los sectores vulnerables, generando un círculo vicioso de pobreza y violencia.

Existe consenso entre diversos autores al abordar los diferentes en cuanto a que la inseguridad tiene efectos negativos sobre la economía local, pero difieren en cuanto a las causas y soluciones. Por citar un ejemplo, Gaviria & Pagés (2002) afirma que la criminalidad es más intensa en contextos donde hay debilidad institucional y alta desigualdad, lo que se traduce en mayor impacto sobre la economía local. En contraste, autores como Kessler (2010) sostienen que la inseguridad afecta a todos los sectores por igual, aunque las consecuencias sean más visibles en los negocios de menor escala. En el caso del Centro Comercial Guillermo Baquerizo ubicado en Babahoyo, la realidad parece confirmar ambas posturas, ya que tanto los comerciantes como los emprendedores han sido víctimas de extorsión y han tenido que modificar sus rutinas.

Las coincidencias entre los autores giran en torno a la necesidad de una mayor presencia estatal, reformas institucionales y programas de prevención del delito. Sin embargo, existen discrepancias en torno a la efectividad de las medidas represivas versus las preventivas. Mientras algunos defienden el aumento de la fuerza policial y el endurecimiento de penas, otros abogan por intervenciones integrales que aborden las causas estructurales de la violencia (Dammert, 2012). En el contexto del Centro Comercial Guillermo Baquerizo Jiménez, los comerciantes manifiestan desconfianza en la justicia y consideran que la policía sola no puede enfrentar el problema sin un respaldo judicial efectivo.

La revisión de la literatura permite concluir que la inseguridad se sitúa como un impedimento estructural para el desarrollo económico local, con efectos agravados para las pequeñas empresas. Sin embargo, existe un vacío de evidencia empírica sobre cómo se manifiesta este fenómeno y cómo es percibido en los centros comerciales municipales de ciertas ciudades intermedias ecuatorianas como Babahoyo, ya que sus habitantes dependen

de la economía de subsistencia que, a su vez, ofrece apoyo a la dinámica económica local. Este estudio pretende proporcionar datos primarios que muestren directamente la percepción de los comerciantes para conocer la situación actual de un problema que, hasta ahora, se ha abordado principalmente desde perspectivas macro o cualitativas generales a nivel nacional.

## **Metodología**

La presente investigación adoptó un enfoque cuantitativo y descriptivo, con el objetivo de identificar el impacto de la inseguridad en el desarrollo económico del Centro Comercial Guillermo Baquerizo Jiménez de la ciudad de Babahoyo, Los Ríos, Ecuador en el primer trimestre del año 2025. Se elaboró una encuesta aplicada de forma transeccional en el primer trimestre del año 2025. La selección de los participantes se realizó mediante un muestreo no probabilístico por conveniencia, dado que se consideraron aquellos negocios disponibles durante la recolección de datos.

## **Resultados**

La aplicación de la encuesta a los 20 comerciantes del Centro Comercial Guillermo Baquerizo Jiménez incluyó preguntas cerradas sobre percepción de inseguridad, frecuencia de inseguridad, medidas de prevención adoptadas, impacto económico, frecuencia de delitos y expectativas futuras.

La encuesta estructurada como parte de esta investigación tuvo como objetivo conocer de forma directa la percepción de los comerciantes sobre la inseguridad en su entorno comercial, así como los efectos concretos que esta ha tenido sobre su actividad económica. A través de 9 preguntas, se recopiló información sobre experiencias de victimización, seguridad, impacto en ventas y horarios. Esta herramienta permitió obtener una visión cuantitativa del problema desde la perspectiva de los propios actores afectados, lo cual resultó fundamental para identificar patrones comunes y fundamentar los resultados del estudio.

La aplicación de la encuesta permitió evidenciar una situación crítica en torno al impacto de la inseguridad en el Centro Comercial Guillermo Baquerizo Jiménez. Una amplia mayoría de los comerciantes encuestados ha calificado como alto el nivel de inseguridad en su sector de trabajo como alto, reflejando una preocupación generalizada por la presencia constante de amenazas y delitos en su lugar de trabajo. Esta sensación colectiva de riesgo coincide con lo documentado por Bergman (2018), quien sostiene que, en contextos de alta criminalidad, la percepción de inseguridad modifica el comportamiento económico y se limita el desarrollo comercial.

Este dato cobra relevancia al considerar que siete de cada diez participantes afirmaron haber sido víctimas de algún hecho delictivo en los primeros meses del año 2025. En cuanto a la respuesta institucional, la mayoría de los encuestados coincidió en que la presencia policial es insuficiente. La percepción predominante es que los patrullajes son esporádicos o inexistentes, lo cual agrava el sentimiento de vulnerabilidad que Fondevila et al. (2023) han estudiado, asociando la proximidad de las estaciones policiales con la reducción de los delitos patrimoniales en ciudades latinoamericanas. Finalmente, al ser consultados sobre posibles soluciones, la mayoría señaló como medida más urgente el incremento de la presencia policial en el centro comercial.

La composición de género mostró que la mayoría de los comerciantes son de sexo femenino (65%) frente a una minoría masculina (35%), lo que adquiere relevancia al analizar la victimización. La percepción de inseguridad alcanzó niveles altos, con el 80% de los comerciantes calificándola a ese nivel y solo un 5% que la percibió como 'baja'.

La representación femenina en la muestra puede ser un dato que agrava el impacto social de la inseguridad. Pain (2000), en su estudio sobre el efecto miedo señala que las mujeres son las que experimentan una percepción de vulnerabilidad más acentuada, lo cual puede utilizarse como un dato para crear estrategias de protección pensando en esta población. En un contexto donde la mayoría de los comerciantes son mujeres, el temor a la victimización afecta las decisiones comerciales, por la importancia de este sector de la población para aportar a la autonomía económica, pudiendo llevar a que estas emprendedoras opten por cerrar sus negocios como única estrategia de protección personal y familiar.

En cuanto a la victimización y tipología delictiva, el 65% de los comerciantes reportó haber sido víctima de algún delito durante el primer trimestre de 2025; la extorsión apareció como el delito predominante (65%), seguido por amenazas (55%) y asaltos (20%). Estos datos confirman que los comerciantes enfrentan múltiples formas de victimización simultáneas (Tabla 1).

*Tabla 1.*  
*Percepción de seguridad y victimización (n= 20)*

Indicador	Porcentaje	Frecuencia
Percepción de inseguridad 'alta'	80%	16
Victimización en 2025	65%	13
Extorsión como delito principal	65%	13

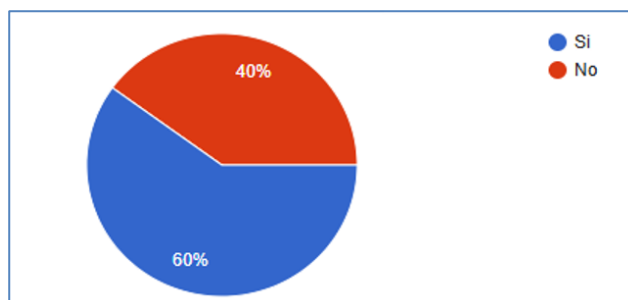
Nota: Elaboración propia

La prevalencia de la extorsión (65%) como delito principal es un dato que trasciende el robo ocasional. A diferencia de un asalto, que es un evento puntual, la extorsión implica una relación coercitiva y continua con los delincuentes, generando un estado de zozobra permanente y normalizando la ilegalidad (Rusev, 2024). La criminalidad en el centro comercial ha evolucionado hacia formas más organizadas que van erosionando la base económica de los negocios a través de un impuesto ilegal que mina sistemáticamente su rentabilidad y sostenibilidad (Passas, 2005).

La presencia policial fue calificada de forma casi ausente (Rara vez) por el 60% de los encuestados, mientras que el 20% reportó que 'nunca' había visto patrullajes. Esta ausencia institucional refleja lo que Frühling & Frey (2025) identifican como desacoples estructurales entre agendas políticas y operatividad policial, situación que ha obligado a los comerciantes a implementar medidas drásticas de autoprotección, ya que el 70% ha modificado sus horarios de atención y el 60% señala que 'sí' ha considerado trasladar o cerrar su negocio (Figura 1):

Figura 1.

*El encuestado ha considerado cerrar o trasladar su negocio por inseguridad*



Nota: Elaboración propia

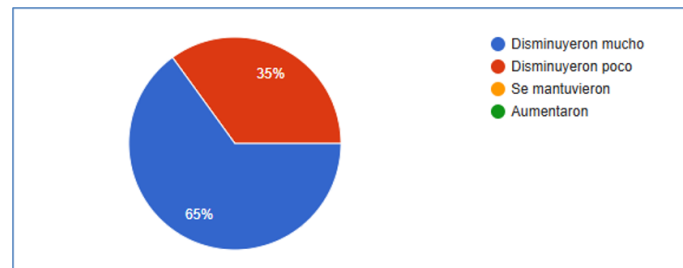
El impacto de la actividad comercial también resultó perjudicial para los comerciantes, ya que las ventas disminuyeron mucho (65% vs. 35% que señalaron que disminuyeron poco) según la percepción de la mayoría (Figura 2) y, en todo caso, la falta de seguridad no ha permitido un aumento, o que al menos se mantenga en el nivel esperado.

El hecho de que el 60% de los comerciantes haya considerado cerrar o trasladar su negocio es un indicador de alerta acerca de la salud económica del centro comercial, ya que esta no es una medida preventiva, sino una respuesta de supervivencia ante una percepción de riesgo insostenible. Esta intención de abandono masivo llega a representar una pérdida potencial de los puestos de trabajo y del capital económico invertido por los comerciantes, donde existe la



posible disolución de un ecosistema comercial comunitario que conlleva al consecuente deterioro del espacio público y resquebraja la cohesión social del sector.

Figura 2.  
La inseguridad afecta el nivel de las ventas



Nota: Elaboración propia

La reducción en las ventas reportada por el 65% de los comerciantes estudiarse con respecto a la modificación de los horarios y la disminución de la afluencia de los clientes del centro comercial. Esto conforma un círculo vicioso de la inseguridad comercial, ya que se presentan menos clientes por temor a volverse parte de las víctimas de inseguridad, lo que lleva a que los comerciantes reporten menos ventas y se acentúe la incapacidad para cubrir los costos fijos y los que han señalado que pagan por las extorsiones. Con la decisión de reducir los horarios o considerar el cierre se presenta una menor vitalidad del centro comercial, pero también se presenta un reforzamiento de la percepción de abandono y peligro que conlleva a una nueva disminución de clientes. Romper este ciclo requiere de intervenciones que actúen de manera simultánea sobre la seguridad y la reactivación económica, tal como lo describen Fe & Sanfelice (2022).

El impacto económico de la inseguridad se expresa en dimensiones cuantificables que van más allá de la caída en las ventas. Como se describe en la Tabla 2, los comerciantes han tenido que incurrir en costos adicionales y modificar sus operaciones para enfrentar la amenaza delictiva, lo que afecta todavía más su actividad productiva.

Tabla 2.  
Impacto económico y medidas adaptativas de los comerciantes (n=20)

Indicador y solución	Porcentaje	Frecuencia	Análisis cualitativo
Ha invertido en seguridad privada (cámaras, rejas, alarmas)	75%	15	Los costos operativos aumentan, reduciendo la rentabilidad

Ha reducido el horario de atención al público	70%	14	Se pierden oportunidades de venta y se limita el acceso de los clientes
Ha considerado cerrar o trasladar el negocio	60%	12	Pérdida de inversión y de puestos de trabajo en la zona
Reporta una disminución muy alta en sus ventas	65%	13	Afecta los ingresos y la supervivencia del local
La extorsión afecta mucho su rentabilidad	65%	13	La extorsión es un costo fijo ilegal que disminuye el capital y afecta emocionalmente al comerciante

Nota: Elaboración propia

La Tabla 2 resume cómo la respuesta de los comerciantes es defensiva y conlleva un alto costo. La mayoría (75%) ha tenido que utilizar el capital productivo para pagar por la seguridad privada, mientras que el 70% ha optado por utilizar una estrategia que, aunque puede mitigar el riesgo, recorta sus ingresos al reducir el horario de atención. Estas son algunas de las adaptaciones forzadas que describen un panorama donde la iniciativa empresarial se ve supeditada a la lógica de la supervivencia, sofocando la dinámica económica que caracteriza a un centro comercial saludable (Furr-Holden et al., 2016).

Como se puede percibir, el impacto de la inseguridad en el Centro Comercial Municipal Guillermo Baquerizo Jiménez de Babahoyo, según el análisis realizado, se manifiesta en múltiples niveles que han ido afectando el desarrollo económico, la actividad comercial y la vida social de la población. La inseguridad se considera un obstáculo significativo para el desarrollo económico de la ciudad y compromete directamente la estabilidad financiera de los comerciantes y la confianza de los consumidores.

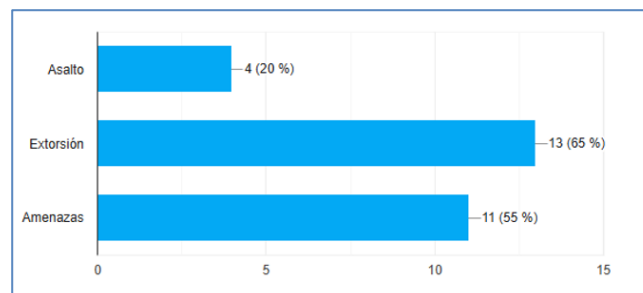
El deterioro del clima de negocios genera una cadena de reacciones que disminuyen las oportunidades de empleo y desalientan la inversión privada, es decir, el problema ha generado un efecto multiplicador negativo en la economía local, resultado en la pérdida de empleos y la disminución de ingresos, lo que a su vez deteriora la calidad de vida en general. La universalidad de la victimización se confirma al analizar que el 100% de los encuestados manifestó haber experimentado al menos una modalidad delictiva (asalto, 20%; amenazas, 55%; extorsión, 65%) durante el primer trimestre del año 2025, con

superposición de la victimización (ya que uno o más comerciantes han sufrido más de uno de estos delitos, Figura 3). Esta situación refleja un entorno comercial donde los delitos se manifiestan de manera simultánea.

La superposición de victimización, donde un mismo comerciante puede ser víctima de la extorsión y amenazas simultáneamente, indica una polivictimización que multiplica el trauma y el estrés financiero (Schidlow, 2025). Esto convierte el entorno laboral en un espacio de riesgo múltiple y constante, donde la sensación de control sobre el comercio y la seguridad personal se ve en riesgo. La carga psicológica de esta exposición continua a la delincuencia (señala el autor) es un factor no cuantificado, pero que explica el deterioro de la salud mental y la motivación de quienes se encuentran en esta situación.

Figura 3.

*Tipo de delitos ha presenciado o sufrido en su entorno comercial*



Nota: Elaboración propia

Estos hallazgos encuentran corroboración en noticias de prensa recientes (agosto 2025), donde los comerciantes reportan pagos semanales de UDS 20 a ‘antisociales’ y cierres forzados por amenazas de violencia -limitando, “la noción de violencia a la inflicción misma de daño físico” (Eisner, 2009, p. 42)- confirmando que la extorsión, más que un dato estadístico, es una realidad operativa que determina la supervivencia comercial (Diario La Hora, 2025).

La inseguridad ha obligado a los negocios a realizar inversiones adicionales en sistemas de seguridad (encareciendo las operaciones) y ha llevado a muchos a cerrar sus puertas o reducir sus horarios de funcionamiento como medida preventiva. Los comerciantes deben convivir con el temor constante que afecta su estado emocional y condiciona las decisiones de inversión y permanencia en el lugar.

Otro factor que se debe analizar es el impacto social y de consumo, ya que el 85% de los encuestados calificó la situación de su entorno como ‘alta’, lo que confirma el efecto miedo, que afecta el comportamiento social y económico. La inseguridad limita el

flujo de clientes, ya que los consumidores necesariamente evitan estos espacios, afectando el dinamismo económico local (Cedeño-Gómez & Loo-Cedeño, 2025). La pobreza, la desigualdad social y la falta de oportunidades laborales agrava la situación.

Existe un marcado impacto institucional, ya que la mayoría de los encuestados coincidió en que la presencia policial es insuficiente (esporádica o inexistente) y el 90% de los comerciantes señaló el aumento de la presencia policial como la medida más urgente para mejorar la seguridad. Los comerciantes manifiestan esa desconfianza en la justicia y consideran que la policía sola no puede enfrentar el problema sin contar con el respaldo judicial.

La correlación de los hallazgos es evidente, ya que a mayor percepción de inseguridad (80%), mayor victimización (65%) y mayor impacto económico negativo (65%). Esta situación se visualiza como un círculo vicioso que amenaza la supervivencia misma del centro comercial como polo de desarrollo económico local.

Los resultados exponen la crisis del centro comercial, donde la inseguridad se presenta como un factor que forma parte de una cadena que afecta todas las dimensiones de la actividad comercial: la económica (pérdida de ventas, costos adicionales), la operativa (modificación de horarios y cierres), la psicosocial (temor, desesperanza) y la institucional (desconfianza en la policía y la justicia). La convergencia de una percepción de inseguridad masiva, una tasa de victimización elevada y un impacto económico alto confirma que es el principal obstáculo para el desarrollo económico del Centro Comercial Guillermo Baquerizo Jiménez.

## **Conclusiones**

Se ha evidenciado que la inseguridad representa un obstáculo significativo para el desarrollo económico del Centro Comercial Municipal Guillermo Baquerizo Jiménez de la ciudad de Babahoyo. La presencia constante de delitos, sumada a la percepción de riesgo por parte de comerciantes y usuarios, ha generado un ambiente de temor que afecta directamente la actividad comercial. La disminución en la afluencia de clientes, la baja inversión y la disminución en las ventas son algunas de las consecuencias más visibles de esta problemática.

Este fenómeno impacta a nivel económico y debilita el tejido social y la confianza de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad ciudadana. La relación entre inseguridad y desarrollo económico, abordada en el ensayo da un enfoque objetivo de como las dinámicas delictivas están condicionando el desempeño de un espacio clave para la economía urbana de Babahoyo. De este modo, se espera

que los hallazgos de la investigación contribuyan a la formulación de estrategias más efectivas que promuevan un entorno seguro, justo y económicamente viable para todos los actores involucrados.

## Referencias

- Amuedo Dorantes, C., & Ibarra Caton, M. (2025). How Mexican judicial reforms may have fueled crime: Arrest trends and trustw erosion. *Criminology & Public Policy*. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.70005>
- Becker, G. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy* , págs. 169-217. <https://www.nber.org/system/files/chapters/c3625/c3625.pdf>
- Beltrán Tomalá, W. S., & Jiménez Ávila, K. L. (2024). Efectos de la inseguridad en el desarrollo económico de las PYMES de Guayaquil. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Politécnica Salesiana. <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/27530/1/UPS-GT005016.pdf>
- Bergman, M.(2018). *Illegal Drugs, Drug Tracking and Violence in Latin America*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-73153-7>
- Carrión, F. (1994). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Alcaldía de Cali y Programa de Gestión Urbana para América Latina, 5-22. <https://revista.uniandes.edu.ec/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/2393>
- Cedeño-Gómez, M. & Llor-Cedeño, P. (2025). La inseguridad ciudadana y los efectos económicos en los comerciantes de la calle Alajuela de Portoviejo. *593 Digital Publisher CEIT*, 10(3), 680-696. <https://doi.org/10.33386/593dp.2025.3.3204>
- Dammert, L. (2012). *Fear and crime in Latin America: redefining state-society relations*. Routledge.
- Dávila, A. (2018). El mall. Políticas de espacio y clase social en los centros comerciales latinoamericanos. Universidad de los Andes. <https://surl.li/fsnbed>
- Diario La Hora. (2025). Comerciantes en Babahoyo luchan por sobrevivir ante extorsiones y bajas ventas. <https://bit.ly/4s1Ybno>
- Ecuavisa. (2025). Los Ríos supera los mil homicidios en 2025 y se convierte en una de las provincias más violentas. En Noticias Ecuavisa. <https://www.ecuavisa.com/noticias/seguridad/los-rios-mil-homicidios-2025-violencia-DK10380452>
- Eisner, M. (2009). The uses of violence: An examination of some cross-cutting issues. *International Journal of Conflict and Violence (IJCv)*, 3(1), 40-59. <https://www.ijcv.org/index.php/ijcv/article/view/2792/2553>

- Fe, H., & Sanfelice, V. (2022). How bad is crime for business? Evidence from consumer behavior. *Journal of urban economics*, 129, 103448. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2022.103448>
- Fondevila, G., Vilalta-Perdomo, C., Galindo Pérez, M. C., & Cafferata, F. G. (2023). The deterrence effect of police stations on crime in Buenos Aires and Mexico City. *Papers in Applied Geography*, 9(4), 373-394. <https://doi.org/10.1080/23754931.2023.2218397>
- Frühling, H., & Frey, A. (2025). Politicians and police in the face of democratic change in Chile and Colombia. *Policing and Society*, 35(4), 398-422. <https://doi.org/10.1080/10439463.2024.2433477>
- Fundación Panamericana para el Desarrollo. (2024). Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador. Análisis de las estadísticas finales del año 2023. PADF. <https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2024/04/OECO.-BOLETIN-ANUAL-DE-HOMICIDIOS-2023.pdf>
- Furr-Holden, C. D. M., Milam, A. J., Nesoff, E. D., Johnson, R. M., Fakunle, D. O., Jennings, J. M., & Thorpe Jr, R. J. (2016). Not in my back yard: a comparative analysis of crime around publicly funded drug treatment centers, liquor stores, convenience stores, and corner stores in one mid-Atlantic city. *Journal of studies on alcohol and drugs*, 77(1), 17-24. <https://doi.org/10.15288/jsad.2016.77.17>
- Gaviria, A., & Pagés, C. (2002). Patterns of crime victimization in Latin American cities. *Journal of Development Economics*, 67(1), 181-203. [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/87990/1/idb-wp\\_408.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/87990/1/idb-wp_408.pdf)
- Grynspan, R. (2017). Desigualdad en América Latina: mayor equidad, tareas pendientes. *Pensamiento Iberoamericano, Revista de la Secretaría General Iberoamericana*, 3(2), 10-22. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8469495.pdf>
- INEC. (2024). Resultado Censo Ecuador. Instituto Nacional de Estadística y Censos. <https://www.censoecuador.gob.ec/resultados-censo/>
- Jaitman, L., Soares, R., Olavarria-Gambi, M., & Guerrero Compeán, R. (2015). The Welfare Costs of Crime and Violence in Latin America and the Caribbean. <https://doi.org/10.18235/0000170>
- Kessler, G. (2010). *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito*. Siglo XXI Editores.
- Mazza, A. (2009). Ciudad y espacio público: las formas de la inseguridad urbana. *Cuadernos de investigación urbanística*, (62), 9-109. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3877409.pdf>
- Organización de Estados Americanos. (2022). Informe sobre seguridad ciudadana en América Latina. Organización de Estados Americanos (OEA). <https://bit.ly/3YENVE2>

- Pain, R. (2000). Place, social relations and the fear of crime: A review. . *Progress in Human Geography*, 24(3), 365-387. <https://doi.org/10.1191/030913200701540474>
- Passas, N. (2005). Lawful but awful: 'Legal corporate crimes'. *The journal of socio-economics*, 34(6), 771-786.
- Pinazo-Dallenbach, P. (2021). Los efectos de la inseguridad ciudadana sobre el emprendimiento: un freno al desarrollo de Latinoamérica. *Studies of Applied Economics*, 39(3), 1-14. <http://dx.doi.org/10.25115/eed.v39i2.3876>
- Rusev, A. (2018). Extortion and extortion racketeering. In *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.384>
- Schidlow, M. (2025). Forced Fraud: The Financial Exploitation of Human Trafficking Victims. *Social Sciences*, 14(7), 398. <https://doi.org/10.3390/socsci14070398>
- Sojo, A. (2017). La cohesión social democrática, ¿sitiada por la posverdad? *Pensamiento Iberoamericano, Revista de la Secretaría General Iberoamericana*, 3(2), 58-69. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/8469495.pdf>
- Vélez Vera, S. G. (2024). La delincuencia y su impacto en el desarrollo local de los comerciantes de la parroquia Leonidas Proaño, año 2024. [Tesis de Licenciatura]. Universidad Laica Eloy Alfaro De Manabí. <https://repositorio.uleam.edu.ec/bitstream/123456789/6190/1/ULEAM-TS-0177.pdf>
- Zambrano, A. (2022). Percepción ciudadana de la inseguridad en centros comerciales. *Revista Andina de Administración Pública*, 7(1), 88-102.





## **CAPÍTULO V**

## **CAPÍTULO V**

# **Impacto de la ley orgánica de eficiencia económica y generación de empleo en la recaudación de la empresa pública municipal de agua potable y alcantarillado**

Gloria Estefania Vega Valladares

### **Introducción**

El presente estudio se centra en el análisis del impacto de la Ley Orgánica de Urgencia Económica “Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo” (Asamblea Nacional, 2023) en la recaudación de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo (EPMAPA-SD, 2024) durante el año 2024. Esta Ley promulgada el 20 de diciembre de 2023, busca dinamizar la economía nacional mediante incentivos fiscales, fortalecimiento de las Asociaciones Público-Privadas (APP) y remisión de deudas tributarias, con el fin de incrementar la recaudación y generar empleo (Asamblea Nacional, 2023).

Esta normativa tiene implicaciones directas en las empresas públicas municipales, contribuyentes y agentes económicos involucrados en la gestión fiscal y económica del país (Investigación FARO, 2024). Desde la teoría económica se analiza este tipo de casos a través de modelos de elección racional entre evasión y cumplimiento (Allingham & Sandmo, 1972) y la economía del comportamiento de Thaler & Sunstein (2009).

La situación de la EPMAPA-SD la convierte en un caso de estudio ideal, porque como le sucede a muchas empresas de servicios públicos en Ecuador, enfrenta una situación que se conecta entre la necesidad de mantener un servicio asequible para todos y la necesidad de mantener la sostenibilidad financiera para invertir en el mantenimiento y expansión de la infraestructura hídrica. La Ley de Eficiencia Económica, al ofrecer un alivio fiscal temporal a los usuarios morosos, representa una intervención de política pública cuyo éxito o fracaso en este contexto particular puede ofrecer lecciones valiosas para el sector de servicios públicos a nivel nacional (Peláez Moreno, 2016).

En el contexto de la descentralización fiscal (Oates, 1999), la gestión de empresas públicas municipales requiere de estrategias específicas para mejorar la recaudación local (Bird, 2015). Esto incluye instituciones gubernamentales, entidades del Estado, y también a quienes tienen obligaciones tributarias y financieras con el Estado, con el fin de facilitar la implementación de las medidas de emergencia y promover la eficiencia económica, así como la EPMAPA-SD, que enfrenta desafíos financieros debido a la morosidad de sus usuarios.

La variable independiente en este estudio es la implementación de la Ley Orgánica de Urgencia Económica “Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo”, mientras que la variable dependiente es la recaudación de la EPMAPA-SD (2024). Se analizará cómo los mecanismos establecidos por la ley, como la remisión de intereses y la condonación de multas, han influido en los niveles de recaudación de la empresa durante el año 2024.

El análisis se enmarca en una experimentación natural proporcionada por la implementación de la ley, para observar el comportamiento de la recaudación en un escenario pre y post (2023) y (2024) de la intervención normativa, aislando en la medida de lo posible el efecto de la ley de otras variables económicas. La hipótesis es que los incentivos de la ley, al reducir el costo total de la deuda para los usuarios morosos, actuaron como un estímulo para que un segmento de la cartera vencida se regularizara, generando un pico de recaudación en el corto plazo.

La necesidad de esta investigación surge ante la falta de análisis o estudios que evalúen el impacto de esta ley en empresas públicas municipales del país. La EPMAPA-SD (2024), al ser una entidad estratégica para el suministro de agua potable y alcantarillado en Santo Domingo, requiere una gestión financiera eficiente para garantizar la continuidad, sostenibilidad y calidad de sus servicios. Analizar la efectividad de la ley permitirá identificar áreas de mejora y proponer recomendaciones que permitan aportar de manera positiva a la eficiencia y eficacia de sus actividades.

El análisis del impacto de los incentivos se sustenta en la teoría positiva de la evasión fiscal (Slemrod, 2007), para comprender cómo los mecanismos de condonación, al alterar la probabilidad de detección y la penalidad esperada, influyen en la decisión racional de los deudores entre evadir o cumplir. Esto se complementa con el estudio de Hallsworth (2014), quien demuestra con la economía del comportamiento que las intervenciones basadas en apoyos conductuales (como la simplificación de trámites y la comunicación efectiva) llegan a influir en la decisión de cumplir con las obligaciones tributarias.

Sin embargo, la efectividad de los incentivos no está exenta de riesgos, ya que existe el peligro del efecto moral, donde los usuarios que cumplían a tiempo podrían percibir que la condonación es un premio que incentive la morosidad, debilitando la cultura de pago a largo plazo. Por lo tanto, este estudio cuantifica el impacto recaudatorio inmediato y evalúa la sostenibilidad del modelo y sus posibles efectos distorsionadores en el comportamiento a futuro de los usuarios (Bursztyn et al., 2019). La economía del comportamiento (Thaler & Sunstein, 2009) explica que este mensaje implícito puede cambiar la dirección de la norma social de cumplimiento y afectar negativamente la voluntad de realizar los pagos, creando un problema de sostenibilidad más allá del corto plazo de la ley.

Desde la perspectiva de la gestión pública, la evaluación de impacto (Vedung, 2017), ofrece un marco metodológico para determinar si los cambios observados en la recaudación son atribuibles a la implementación de la ley. Finalmente, el análisis de la política tarifaria del agua (García-López et al., 2020) proporciona un referente sectorial que demuestra cómo el diseño de las estructuras de precios y cobranza es un medio para inducir la eficiencia en la gestión de los recursos hídricos y financieros.

En consecuencia, este artículo se estructura para responder a la pregunta: ¿La Ley Orgánica de Eficiencia Económica logró un impacto neto positivo y sostenible en la recaudación de la

EPMAPA-SD? Para ello, se analizarán los datos financieros de los años 2023 y 2024, se examinará la percepción de los usuarios sobre la ley y se evaluará la efectividad de los mecanismos implementados, con el fin de extraer las conclusiones del estudio.

### **Análisis de la implementación e impacto de los incentivos tributarios**

La Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo (EPMAPA-SD, 2024) enfrenta un desafío crítico en su sostenibilidad financiera debido a la elevada morosidad de sus usuarios, problemática que refleja una tendencia nacional donde el incumplimiento tributario municipal alcanza niveles preocupantes según el INEC (2024), la cual ha limitado su capacidad para garantizar una operatividad óptima y ejecutar proyectos de inversión esenciales. Esta problemática afecta la calidad del servicio y refleja un déficit en la gestión de cobranzas, generando un círculo vicioso entre la falta de liquidez y el deterioro de la infraestructura.

En respuesta a esta crisis, en 2024 entró en vigor la Ley Orgánica de Urgencia Económica, conocida como “Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo” y posteriormente reformada para optimizar su implementación (Presidencia de la República, 2024), cuyo objetivo es aliviar la carga de deudas de los usuarios mediante mecanismos como condonaciones de intereses, planes de refinanciamiento y facilidades de pago. No obstante su implementación, persisten dudas sobre su efectividad real en la recuperación de los ingresos de EPMAPA-SD (2024), ya que intervienen factores como la resistencia al pago, la falta de medidas de cobro y las limitaciones.

Este contexto exige un análisis riguroso que evalúe si la aplicación de la ley ha logrado incrementar significativamente los niveles de recaudación o si, por el contrario, ha enfrentado obstáculos operativos que impiden su éxito. Además, resulta importante examinar cómo la empresa ha adaptado sus procesos internos para aprovechar estas medidas y qué brechas persisten en la gestión de la morosidad.

Desde la teoría de la implementación de políticas públicas (Pressman & Wildavsky, 1984), el éxito de la ley dependía de la cadena de implementación que conectaba la norma nacional con la acción local. La EPMAPA-SD era un implementador, cuya capacidad operativa, cultura organizacional y recursos determinarían si los incentivos teóricos de la ley se convertían en pagos. Este análisis, por lo tanto, debe revisar el resultado y la calidad del proceso de implementación. Por ello, el presente desarrollo explorará el impacto concreto de la normativa en las finanzas de la EPMAPA-SD (2024),

identificando tanto sus avances como sus limitaciones. A través de este análisis, se buscará determinar si la ley cumple con su propósito en el caso estudiado.

Para la ejecución de la ley se tuvieron que establecer los mecanismos administrativos de orden regular para su aplicabilidad, así que una vez que entró en vigencia la ley, el GAD Municipal de Santo Domingo emitió la ordenanza municipal N° M-051-WEA que norma la remisión de intereses, multas y recargos (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, 2024), y la regulatoria EPMAPA-SD, acogiéndose a la misma establece el reglamento para las particularidades del caso de su aplicación. Se ha establecido un cuadro comparativo que determina los principales aspectos de normativa en cada nivel gubernamental (Tabla 1).

Tabla 1.  
*Cuadro comparativo de los aspectos sobre la ejecución de la ley*

CUADRO COMPARATIVO DE LOS ASPECTOS SOBRE LA EJECUCIÓN DE LA LEY EN CADA NIVEL DE GOBIERNO		
Ley Orgánica de Urgencia Económica “Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo”	Ordenanza Municipal N° M-051-WEA	Reglamento para la aplicación de la ordenanza que norma la remisión de intereses, multas y recargos derivados de los tributos cuya administración y recaudación corresponda al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, sus empresas públicas y entidades adscritas

<p>Carácter de Ley de Urgencia: es de carácter excepcional y transitorio que busca atender situaciones económicas de emergencia, facilitando y agilizando la implementación de medidas para estabilizar y dinamizar la economía del país (Pág.1)</p>	<p>Objeto y alcance: normar la remisión de intereses, multas y recargos derivados de tributos administrados por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo, sus empresas públicas y entidades adscritas, incluyendo tributos por conceptos variados como impuestos, tasas, contribuciones especiales y otras obligaciones preestablecidas.</p>	<p>Aplicación integral: regula la remisión del 100% de intereses, multas y recargos derivados de las obligaciones tributarias y no tributarias relacionadas con los servicios de agua potable y alcantarillado, excluyendo ciertos conceptos como multas contractuales, sanciones administrativas o en ventas de activos y legalizaciones de terrenos.</p>
<p>Enfoque en la eficiencia económica y generación de empleo: prioriza acciones que permitan mejorar la eficiencia en el uso de recursos públicos y privados, además de promover la generación de empleo como un objetivo central para mitigar impactos económicos adversos.</p>	<p>Potestad de Condonación: permite a los órganos legislativos del municipio condonar o remitir completamente (hasta el 100%) los intereses, multas y recargos sobre obligaciones tributarias pendientes, en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de Urgencia Económica, y en un plazo máximo de 45 días para su emisión.</p>	<p>Plazo para acogerse: establece un plazo de 150 días contados desde la publicación de la ley (20 de diciembre de 2023) para que los usuarios puedan solicitar la remisión, siempre y cuando hayan pagado la totalidad del capital adeudado o hayan realizado facilidades de pago.</p>

Facilitación de procesos administrativos y legales: incluye medidas para simplificar y agilizar procedimientos administrativos, fiscales y legales, permitiendo una mejor respuesta a las necesidades económicas emergentes.	Aplicación en beneficio de la ciudadanía: la remisión se aplica a personas naturales o jurídicas con obligaciones pendientes, incluyendo quienes ocupan locales comerciales en mercados y automercados municipales.	Condiciones para beneficiarse: requiere que los contribuyentes paguen el 100% del saldo del capital, presenten desistimientos de recursos o acciones administrativas, judiciales, constitucionales o arbitrales en un plazo de 50 días, y certifiquen este desistimiento ante la entidad.
Duración y vigencia temporal: tiene un carácter temporario, diseñando acciones específicas que se implementarán por un periodo determinado para abordar la situación de emergencia económica.	Procedimientos: la resolución sobre la remisión será resuelta por los directorios de las empresas y entidades adscritas, quienes definirán los procedimientos específicos para aplicar la condonación, garantizando el cumplimiento de la ley y principios de transparencia.	Procedimientos administrativos: la empresa implementará acciones como socialización del reglamento, diseños informativos, simulaciones de pago y atención personalizada a los usuarios en estado coactivo, con colaboración de diferentes unidades como Comunicación Social, Finanzas y Coactivas.
Instrumentación de medidas económicas y fiscales: la ley contempla la implementación de políticas, incentivos y facilidades fiscales y económicas dirigidas a distintos sectores económicos para estimular la recuperación y crecimiento.	Fundamento legal: la ordenanza se fundamenta en la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley de Urgencia Económica y el Código Tributario, que confieren al municipio la potestad para crear, modificar y exonerar tributos y sanciones.	Entrega de avisos informativos: la municipalidad y la empresa coordinarán en la elaboración y distribución de avisos personalizados con los detalles de la remisión para cada usuario coactivado.



Enfoque en la economía y empleo sostenibles: impulsar la recuperación rápida y garantizar un crecimiento sostenible y responsable en el tiempo, procurando la generación de empleo de calidad.	Impacto y objetivos: facilitar la recuperación de la cartera vencida, incrementar la liquidez del municipio, facilitar el cumplimiento de obligaciones y promover el desarrollo de servicios públicos y obras municipales.	Facilidades de pago y convenios: se establecen mecanismos para facilitar el cumplimiento, tales como suspensiones de órdenes de cobro, atención prioritaria y seguimiento a facilidades existentes
--	--	--

Nota: El cuadro comparativo destaca las diferencias y similitudes entre la Ley Orgánica de Urgencia Económica, la Ordenanza Municipal N° M-051-WEA y el reglamento de aplicación en la EPMAPA-SD (2024).

El marco normativo descrito en la Tabla 1 permite observar la diferencia entre la rapidez buscada por la ley de urgencia y la seguridad jurídica que es requerida en la gestión tributaria. Aunque la parte legislativa (donde se encuentran la Ley, la Ordenanza y el Reglamento) fue rápida, la condición de pago del 100% del capital como requisito para realizar la condonación puede haber actuado como una barrera para los deudores con más problemas financieros, limitando el alcance del beneficio. Esto muestra cómo se expresa el dilema clásico en la administración tributaria entre recuperar flujo de caja inmediato (enfocándose en deudores con capacidad de pago) versus maximizar la base de cumplimiento a largo plazo incorporando a los más morosos (Raskolnikov, 2006).

La ley nacional tiene un carácter excepcional y transitorio, enfocándose en medidas macroeconómicas para dinamizar la economía y generar empleo mediante la simplificación de procesos administrativos y fiscales. En cambio, la ordenanza municipal y el reglamento operan en un ámbito local, centrándose en la condonación de intereses, multas y recargos tributarios para aliviar la carga de contribuyentes y mejorar la recaudación. Mientras la ley nacional busca un impacto amplio en la economía, la ordenanza municipal y el reglamento de la EPMAPA-SD apuntan a beneficiar directamente a ciudadanos y empresas con deudas pendientes, bajo condiciones específicas como el pago del capital adeudado y la renuncia a acciones legales.

la implementación de la ley en la EPMAPA-SD puede concebirse como una forma de luchar contra las limitaciones estructurales. El éxito de la recaudación depende de la capacidad de la empresa para comunicar los beneficios, simplificar los trámites

para los usuarios y procesar la cantidad de solicitudes dentro del plazo de 150 días, mientras se gestionaba el riesgo de desincentivar a quienes pagaban a tiempo. Los resultados financieros que se analizan en este estudio son la forma cuantitativa de verificar la efectividad de esta puesta en práctica.

## **Metodología**

Para el análisis de las variables, se empleará una metodología cuantitativa (Aliaga & Gunderson, 2000), describen el estudio cuantitativo como un enfoque de investigación que explica un fenómeno mediante la recogida de datos numéricos que se analizan utilizando enfoques estadísticos. El diseño de evaluación sigue el marco de Rossi et al. (2003) para políticas públicas, midiendo el impacto a través de la comparación pre y post implementación. Se utilizarán datos históricos de recaudación de la EPMAPA-SD (2024) antes y después de la implementación de la ley.

Se aplicarán técnicas estadísticas descriptivas para (Fernández Fernández et al., 2002) y métodos econométricos para la identificación causal (Wooldridge, 2016). El análisis de la recaudación se estructuró según los componentes del Modelo CIAT, considerando los subsistemas de facilitación del pago y gestión de la morosidad, que son directamente afectados por los incentivos de la Ley de Eficiencia Económica (CIAT, 2022). Los registros u observaciones efectuados proporcionan una serie de datos que necesariamente deben ser ordenados y presentados de una manera inteligible.

La estadística descriptiva desarrolla un conjunto de técnicas cuya finalidad es presentar y reducir los diferentes datos observados (Fernández Fernández et al., 2002), con el fin de determinar las variaciones en los niveles de recaudación y evaluar la relación con los mecanismos establecidos por la ley. La pregunta central que guía este estudio es: ¿Cuál ha sido el impacto de la aplicación de la Ley Orgánica de Urgencia Económica “Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo” en la recaudación de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo durante el año 2024?

Para ello se utilizará un enfoque metodológico cuantitativo para el análisis. La población objeto de estudio está constituida por los registros financieros de la EPMAPA-SD (2024) correspondientes al año 2024. Se realizará un análisis documental de los informes de recaudación y se aplicarán técnicas estadísticas para comparar los datos antes y después de la implementación de la ley y sus correspondientes variaciones.

## Resultados

### Resultados financieros. Análisis comparativo de recaudación 2023-2024

A través de los datos obtenidos de primera fuente de la EPMAPA-SD (2024) sobre la recaudación levantada en el año 2023 y 2024, se tiene los siguientes resultados, donde se consideran los ingresos mensuales, el análisis vertical y horizontal, la variación y el coeficiente (Tabla 2). Para el efecto se ha determinado las variables de carácter dependiente e independiente, siendo la variable independiente 'la ejecución de la ley per se' y la variable dependiente 'la recaudación'.

Tabla 2.

Análisis de recaudación del año 2024 vs 2023

ANÁLISIS DE RECAUDACIÓN EN EL AÑO 2023 VS 2024							
Mes	Recaudación en USD 2024	Recaudación en USD 2023	Análisis vertical 2024	Análisis vertical 2023	ANÁLISIS HORIZONTAL		
					Variación en USD	Porcentaje	Coeficiente
Enero	1.123.567,90	1.136.742,82	8,79%	8,92%	-13.174,92	-1%	0,99
Febrero	1.028.609,96	944.215,93	8,04%	7,41%	84.394,03	9%	1,09
Marzo	1.041.157,00	1.050.889,04	8,14%	8,24%	-9.732,04	-1%	0,99
Abril	1.056.759,40	838.910,09	8,27%	6,58%	217.849,31	26%	1,26
Mayo	1.083.488,16	945.269,88	8,47%	7,41%	138.218,28	15%	1,15
Junio	1.031.714,69	1.134.878,08	8,07%	8,90%	-103.163,39	-9%	0,91
Julio	1.169.480,73	1.064.039,37	9,15%	8,35%	105.441,36	10%	1,1
Agosto	1.088.157,12	1.149.319,85	8,51%	9,02%	-61.162,73	-5%	0,95
Septiembre	1.037.020,03	1.132.771,63	8,11%	8,89%	-95.751,60	-8%	0,92
Octubre	1.063.136,73	1.171.567,95	8,31%	9,19%	-108.431,22	-9%	0,91
Noviembre	1.028.878,37	1.113.330,79	8,05%	8,73%	-84.452,42	-8%	0,92
Diciembre	1.033.919,62	1.066.749,79	8,09%	8,37%	-32.830,17	-3%	0,97
Total	12.785.889,71	12.748.685,22	100,00%	100,00%	37.204,49		

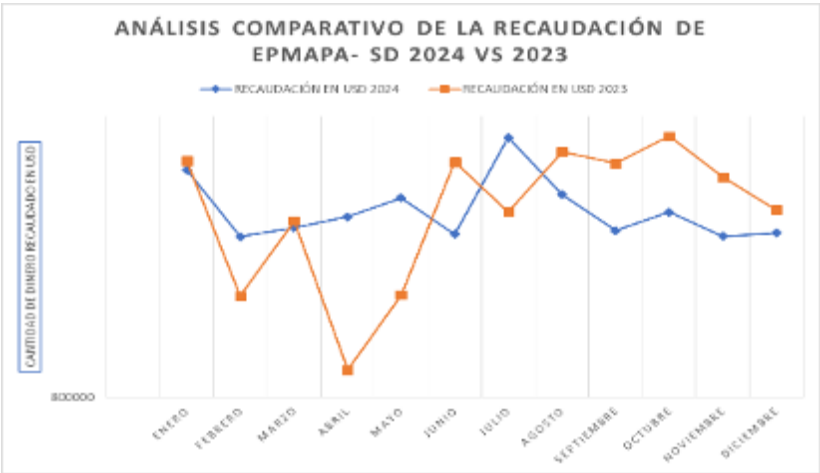
Nota: Elaboración propia

La metodología del estudio de caso se basa en un análisis de carácter cuantitativo-descriptivo así se tiene que el resultado del análisis en los primeros siete meses de 2024, periodo que entró en vigencia la Ley Orgánica de Urgencia Económica, muestra un incremento del 5.9% (USD 419.832,63) en la recaudación total comparado con el mismo periodo de 2023. Este crecimiento, que puede enmarcarse en el estudio de los

factores que influyen en el cumplimiento tributario (Slemrod, 2019), fue impulsado principalmente por los meses de abril (26%), mayo (15%) y julio (10%), donde se observaron las mayores variaciones positivas.

Sin embargo, el comportamiento no fue uniforme (Figura 1), ya que enero, marzo y junio presentaron disminuciones, siendo junio el mes con la mayor caída (-9%). Esta variabilidad mensual se explica mediante la Teoría de la Perspectiva (Kahneman & Tversky, 2013). Para el efecto de la visualización de ha establecido una escala colorimétrica donde la tendencia al rojo significa mayor valor económico recaudado y la tendencia al verde una menor recaudación.

Figura 1.  
Análisis comparativo de la recaudación de EMAPA-SD 2024 vs 2023



Nota: Elaboración propia

El análisis vertical revela cambios en la distribución porcentual mensual, destacándose abril de 2024 con un peso relativo mayor (14.03% vs 11.79% en 2023), mientras que junio disminuyó su participación (13.69% vs 15.95%). El coeficiente horizontal confirma que, pese al avance general, en tres de los siete meses la recaudación fue inferior a 2023 (coeficiente <1). Estos resultados, cuando se contrastan con benchmarks internacionales del sector agua (World Bank Group, 2019), sugieren que, aunque la ley ha tenido un impacto positivo en términos globales, su efectividad ha variado significativamente según el mes, lo que podría indicar problemas en su aplicación continua o factores estacionales que requieren mayor análisis (Figura 2).

Figura 2.  
Análisis de recaudación de EMAPA-SD 2024



Nota: Elaboración propia

### Resultados de la percepción ciudadana sobre conocimiento y beneficios

El proceso de implementación de la remisión de intereses, multas y recargos en la EPMAPA-SD (2024) siguió un esquema estructurado, ajustado a la normativa y a las mejores prácticas internacionales en gestión de cobranza tributaria (CIAT, 2016), comenzando con la entrega de avisos personalizados a usuarios en estado coactivo para garantizar transparencia, seguido de una socialización activa del reglamento mediante recursos logísticos y difusión en sectores clave. Para facilitar el acceso, se incorpora una simulación en línea que permite a los usuarios calcular beneficios antes de formalizar su solicitud, mientras que la Dirección Comercial centraliza la gestión, verificando requisitos y suspendiendo acciones coactivas cuando corresponda.

El proceso incluye mecanismos de seguimiento, como informes de evaluación de efectividad y flexibiliza condiciones al reconocer pagos parciales previos, siempre que se regularice el capital adeudado dentro de los plazos establecidos, asegurando así un equilibrio entre cumplimiento normativo, eficiencia administrativa y beneficio al contribuyente. Para determinar de manera más efectiva los aspectos que influyeron sobre la aplicación de la ley se realizaron 380 encuestas mediante el cálculo de la fórmula estandarizada, así mismo se determinó la selección de la muestra a través de un muestreo aleatorio simple entre los 80.000 usuarios que tiene catastrado la EPMAPA-SD.

Las preguntas realizadas a los encuestados eran de carácter cerrado cuyas respuestas en su mayoría eran dicotómicas, la misma se realizó desde el 01 hasta el 15 de agosto del año 2024, siendo el 31 de julio la fecha máxima de aplicación de esta ley.

En la tabulación de los datos se obtuvo de manera general una mejor apreciación de los resultados obtenidos a través de la encuesta que permitió establecer un mejor análisis sobre el porqué del problema planteado. Las preguntas se formularon en función del interés de las variables dependientes como independientes, para determinar las razones tanto en la aplicación de la ley como en la recaudación.

La encuesta revela que 213 personas (56%) conocían la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo, mientras que 167 (44%) no. De los encuestados, 315 (83%) afirmaron haberse beneficiado de esta ley, frente a 65 (17%) que no. En cuanto al beneficio económico recibido, la mayoría (144 personas) obtuvo una remisión mayor a \$1000, seguido por 131 en el rango de \$300-\$500 y 70 entre \$100-\$300. Solo 35 personas recibieron beneficios menores a \$100. Sobre cómo se enteraron de la ley, las redes sociales (151) y los avisos de pago impresos (133) fueron las principales fuentes de información, mientras que las campañas de socialización (40), el periódico (36), la televisión (12) y la radio (8) tuvieron menor alcance.

La encuesta realizada demuestra que hubo un alto nivel de beneficio ya que la mayoría de los encuestados aprovechó la ley, con remisiones significativas (en muchos casos superiores a \$1000), además existió una difusión desigual, las redes sociales y los avisos de pago fueron efectivos, pero otros medios (como radio y TV) tuvieron bajo impacto. Existe una oportunidad de mejora ya que casi la mitad de los encuestados desconocía la ley, lo que sugiere la necesidad de reforzar campañas informativas. Estos resultados indican que la ley tuvo un impacto positivo en la recaudación al incentivar el pago de deudas mediante beneficios económicos, pero su alcance podría optimizarse con mejores estrategias de comunicación.

### **Análisis de la efectividad de los incentivos**

El notable incremento en la recaudación de julio 2024 (USD 1.169.480,73) representó el 9.15% del total anual frente a un promedio mensual del 8.3%, puede atribuirse principalmente a la implementación de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica a través del reglamento en la EPMAPA-SD (2024). Este fenómeno es interpretable de acuerdo con las teorías sobre incentivos conductuales (Thaler & Sunstein, 2009), donde la ley actuó como un 'empujón' (nudge) que simplificó la decisión de pagar al eliminar las barreras psicológicas y económicas de los intereses y multas.

Los datos de la encuesta revelan que el 83% de los usuarios se benefició de esta normativa, con un alto porcentaje recibiendo condonaciones superiores a USD 1.000. Es probable que julio

haya marcado el plazo límite para acogerse a estos beneficios, lo que generó una avalancha de pagos oportunos para aprovechar la remisión de intereses y multas, especialmente considerando que la ley establecía un período de 150 días desde su publicación en diciembre 2023 para solicitar estas facilidades.

Las estrategias de comunicación y facilitación de pagos implementadas por la EPMAPA-SD (2024) también jugaron un papel fundamental en este resultado. La encuesta demostró que los usuarios principalmente se enteraron de la ley a través de redes sociales y avisos de pago, canales que debieron intensificarse en el período previo a julio. Al comparar estos esfuerzos con indicadores de gestión en empresas de agua potable en América Latina (Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, 2024), se observa que la empresa siguió las mejores prácticas en comunicación y gestión de cobranzas.

Sin embargo, el hecho de que casi la mitad de los encuestados desconociera la ley al inicio de agosto, señala que existen problemas de comunicación con respecto a los estándares regionales más eficientes, lo que debe verse como un área de mejora. La combinación de avisos personalizados, simuladores en línea para calcular beneficios y la suspensión temporal de cobros coactivos creó un entorno propicio para que los deudores regularizaran sus obligaciones. Además, la posibilidad de aplicar pagos parciales realizados con anterioridad incentivó a muchos usuarios a completar sus pagos durante este mes crítico.

Finalmente, factores estacionales y comportamientos típicos de los contribuyentes reforzaron este efecto. Julio suele ser un mes donde en Ecuador se regularizan obligaciones tributarias, lo que pudo potenciar el impacto de los incentivos normativos. El ligero aumento observado en junio (USD 1.031.714) pudo haber sido el preludio de este pico, con usuarios iniciando trámites que culminaron en julio. La percepción de que tras este período vendría una mayor fiscalización pudo acelerar aún más los pagos. Este caso demuestra cómo la combinación de incentivos bien comunicados, plazos estratégicos y comprensión del comportamiento ciudadano puede generar resultados significativos en la eficiencia de la recaudación (Granda-Aguilar et al., 2024) de la EPMAPA-SD (2024).

## **Conclusiones**

Se ha analizado la implementación de la Ley Orgánica de Urgencia Económica “Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo” y se determina que la misma ha tenido un impacto positivo en la recaudación de la EPMAPA-SD durante

el año 2024, aunque la efectividad varió mes a mes. Algunas medidas, como la remisión de intereses y la posibilidad de planes de pago, contribuyeron a mejorar los niveles de recaudación, pero persisten obstáculos operativos y administrativos que limitan su éxito total.

La comparación de los niveles de recaudación antes y después de la implementación de la Ley Orgánica de Urgencia Económica “Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo” señala la necesidad de fortalecer los mecanismos de cobranza y gestión interna para consolidar los resultados que ayuden a la recaudación institucional. La continuidad de estas acciones, con una planificación adecuada, permitirá mejorar la sostenibilidad financiera de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo (EPMAPA-SD) y garantizar la prestación eficiente de los servicios de agua potable y alcantarillado en Santo Domingo.

## Referencias

- Aliaga, M., & Gunderson, B. (2000). Estadísticas interactivas. American Publishers.
- Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of public economics*, 1(3-4), 323-338. <https://n9.cl/9shzr>
- Asamblea Nacional. (2023). Ley Orgánica de Urgencia Económica “Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo” (Registro Oficial No. 461, 20 de diciembre de 2023). <https://bit.ly/44CRY7A>
- Bird, R. M. (2015). Improving tax administration in developing countries. *Journal of tax administration*, 1(1), 23-45. <https://journals.docuracy.co.uk/jota/article/download/153/143>
- Bursztyn, L., Fiorin, S., Gottlieb, D., & Kanz, M. (2019). Moral incentives in credit card debt repayment: Evidence from a field experiment. *Journal of Political Economy*, 127(4), 1641-1683. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w21611/w21611.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21611/w21611.pdf)
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). (2016). Manual sobre recaudación y cobranza de tributos. <https://bit.ly/3KI14sY>
- EPMAPA-SD (Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo). (2024). Reglamento para la aplicación de la ordenanza que norma la remisión de intereses, multas y recargos derivados de los tributos cuya administración y recaudación corresponda al GAD Municipal de Santo Domingo, sus empresas públicas y entidades adscritas [Reglamento institucional]. <https://bit.ly/4b3NvP3>



- Fernández Fernández, S., Cordero Sánchez, J. M., Córdoba, A., & Córdoba Largo, A. (2002). Estadística descriptiva. ESIC.
- García-López, M., Montano, B., & Melgarejo, J. (2020). Water Pricing Policy as Tool to Induce Efficiency in Water Resources Management. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(10), 3534. <https://doi.org/10.3390/ijerph17103534>.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo. (2024). Ordenanza Municipal N° M-051-WEA: Norma la remisión de intereses, multas y recargos derivados de los tributos municipales. <https://www.santodomingo.gob.ec>
- Granda-Aguilar, F., Benavides-Muñoz, H. M., Arteaga-Marín, J., Massa-Sánchez, P., & Ochoa-Cueva, P. (2024). Sustainable Water Service Tariff Model for Integrated Watershed Management: A Case Study in the Ecuadorian Andes. *Water*, 16(13), 1816. <https://doi.org/10.3390/w16131816>
- Hallsworth, M. (2014). The use of field experiments to increase tax compliance. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(4), 658-679. <https://bit.ly/3YInAVG>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2024). Reporte estadístico de cumplimiento tributario municipal 2023-2024. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec>
- Investigación y Evaluación FARO. (2024). Reflexiones sobre la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo. FARO. <https://grupofaro.org/wp-content/uploads/2024/02/FS-Ley-de-Eficiencia-Economica-2.pdf>
- Kahneman, D., & Tversky, A. (2013). Prospect theory: An analysis of decision under risk. In *Handbook of the fundamentals of financial decision making: Part I* (99-127). [https://doi.org/10.1142/9789814417358\\_0006](https://doi.org/10.1142/9789814417358_0006)
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, XXXVII (September) 1120-1149. <https://bit.ly/3YDtWfU>
- Peláez Moreno, V. A. (2016). Descentralización fiscal en Ecuador 2008-2014: análisis desde los instrumentos de las políticas públicas [Tesis de Maestría]. FLACSO Sede Ecuador. <https://bit.ly/4au1Dkz>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2024). Reforma a la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo (Registro Oficial Suplemento No. 525). <https://bit.ly/3NdxOLe>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation (Vol. 708). Univ of California Press.

- Raskolnikov, A. (2006). Crime and punishment in taxation: Deceit, deterrence, and the self-adjusting penalty. *Colum. L. Rev.*, 106, 569. [https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1173&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1173&context=faculty_scholarship)
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2003). *Evaluation: A systematic approach*. Sage Publications. <https://edwardwimberley.com/courses/10199/rossippt1.pdf>
- Secretaría Ejecutiva del CIAT. (2022). Modelo de sistema de recaudación de los tributos. [https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista\\_7/modelo\\_de\\_sistema\\_recaudacion\\_ciat.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_7/modelo_de_sistema_recaudacion_ciat.pdf)
- Slemrod, J. (2007). Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion. *Journal of Economic Perspectives*, 21(1), 25-48. <https://bit.ly/4s7Z6CK>
- Slemrod, J. (2019). Tax compliance and enforcement. *Journal of Economic Literature*, 57(4), 904-954. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w24799/w24799.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24799/w24799.pdf)
- Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento. (2024). 2024, informe anual. Aderasa. <https://bit.ly/4pLoMnf>
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Penguin. <https://surli.cc/pwokbd>
- Vedung, E. (2017). *Public policy and program evaluation*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315127767>
- Wooldridge, J. M. (2016). *Introductory econometrics a modern approach*. South-Western Cengage Learning. <https://surl.lu/fcdffv>
- World Bank Group. (2019). *Energy Efficiency Investments in Urban Water and Wastewater Utilities*. <https://bit.ly/452eLtJ>

