



La Universidad  
**de postgrado**  
del Estado

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**XXXV CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y  
DESARROLLO**

**TÍTULO DE LA TESIS**

**GENERACIÓN DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS QUE SUSTENTEN LA  
PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO HASTA EL AÑO 2015.**

**Plan de la tesis para optar  
al Título de Máster en Seguridad y Desarrollo**

Autor: José Luis Castillo Egüez  
Director: Mg., Luis Caicedo Rosero

QUITO, DICIEMBRE 2012

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
SECRETARIA GENERAL

No. 023-2013

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los trece días del mes de septiembre, del año dos mil trece, **CASTILLO EGUEZ JOSE LUIS**, portador de la cédula de ciudadanía: 1704228012, **EGRESADO DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"GENERACIÓN DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS QUE SUSTENTEN LA PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO HASTA EL AÑO 2015"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN SEGURIDAD Y DESARROLLO**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:

9.20

Tesis Escrita:

La Universidad

Grado Oral:

9.47

Nota Final Promedio:

8.89

Instituto de Altos Estudios Nacionales

de postgrado

En consecuencia, **JOSE LUIS CASTILLO EGUEZ**, ha obtenido el título mencionado.

Para constancia firman:

Mgs. Diego Pérez  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Mgs. Diego Pérez  
MIEMBRO

Mgs. Milton Reyes  
MIEMBRO

Ab. Lino Valencia Z.  
DIRECTOR DE SECRETARÍA GENERAL

## AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito diciembre de 2012

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jose Luis Castillo Eguez', written in a cursive style. The signature is positioned above a horizontal dashed line.

JOSE LUIS CASTILLO EGÜEZ

## AUTORIA

Yo, José Luis Castillo Egüez, CI 1704228012, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor de la Tesis.



---

Firma

C.I. 1704228012

## RESUMEN

La planificación de la seguridad del estado es un proceso deliberativo de varias fases, que requiere herramientas de apoyo como es el uso de las metodologías de la Prospectiva Estratégica, con la finalidad de diseñar escenarios hacia un horizonte de tiempo determinado, que permitan construir desde el presente y mediante acciones estratégicas, un futuro de paz, seguridad y desarrollo en el Ecuador.

Palabras clave:

Seguridad Nacional

Seguridad del Estado

Seguridad colectiva

Seguridad cooperativa

Seguridad Humana

Seguridad Integral

Prospectiva

Forecasting

Escenarios

Estrategia

*A Corita, José Luis Jr. y Marco Andrés*

Mi agradecimiento al Instituto de Altos Estudios Nacionales,  
por brindarme la oportunidad de retribuir con esta investigación  
los valiosos conocimientos recibidos en sus aulas,  
con la intención de que constituya un aporte al proceso de  
generación de la doctrina de planificación de la Seguridad del Estado.

## Índice de Contenidos

Capítulo I.....	1
El Problema.....	1
Preguntas Directrices.....	1
Delimitación del Problema.....	2
Objetivos.....	2
Objetivos Específicos.....	2
Justificación.....	2
Importancia.....	3
Capítulo 2.....	6
Marco Teórico.....	6
La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Seguridad.....	6
Marco Jurídico.....	53
Hipótesis.....	53
Capítulo 3.....	54
Metodología y técnicas de la investigación.....	54
Técnicas e Instrumentos.....	57
Instrumentos de la investigación.....	59
Análisis y comprobación de Hipótesis.....	67
Operacionalización de Variables.....	67
Diseño de la Investigación.....	67
Análisis de Resultados.....	75
Selección de la Metodología.....	87
Capítulo IV.....	90
Escenarios del ámbito político al año 2015.....	90
Redactar los escenarios exploratorios posibles al año 2015.....	97
Escenarios del ámbito económico al año 2015.....	114
Redactar los Escenarios Exploratorios Posibles al Año 2015.....	119
Escenarios del ámbito psicosocial al año 2015.....	133
Redactar Los Escenarios Exploratorios Posibles Al Año 2015.....	140
Escenarios del ámbito militar al año 2015.....	162
Redactar Los Escenarios Exploratorios Posibles Al Año 2015.....	169
Capítulo V.....	181
Conclusiones y recomendaciones.....	181
Conclusiones.....	181
Recomendaciones.....	182
Bibliografía.....	183
ANEXOS.....	186

## Índice de Tablas

Tabla 5. Grupo de Expertos (Grupos focales) .....	56
Tabla 6. Agenda para talleres .....	58
Tabla 8. Ámbito Sicosocial .....	62
Tabla 9. Análisis Político .....	63
Tabla 10. Calificación de indicadores variables estratégicas situación tendencial .....	65
Tabla 11. Calificación de indicadores variables estratégicas situación tendencial .....	66
Tabla 12. Operacionalización de variables .....	67
Tabla 13. Profesionales graduados en maestrías afines .....	68
Tabla 14. Matriz de vaciado de Datos .....	73
Tabla 15. Matriz: Resumen de totales por Pregunta .....	74
Tabla 16. Resultados pregunta 1 .....	75
Tabla 17. Resultados pregunta 2 .....	76
Tabla 18. Resultados pregunta 3 .....	77
Tabla 19. Resultados pregunta 4 .....	78
Tabla 20. Resultados pregunta 5 .....	79
Tabla 21. Resultados pregunta 6 .....	80
Tabla 22. Resultados pregunta 7 .....	81
Tabla 23. Resultados pregunta 8 .....	82
Tabla 24. Resultados pregunta 9 .....	83
Tabla 25. Resultados pregunta 10 .....	84
Tabla 26. Resultados pregunta 11 .....	85
Tabla 27. Resultados pregunta 12 .....	86
Tabla 28. Matriz para desarrollar los comportamientos positivos y negativos de cada indicador .....	93
Tabla 29. Calificar los Indicadores (0 al 10) .....	104
Tabla 30. Matriz para desarrollar los comportamientos positivos y negativos de cada indicador .....	116
Tabla 31. Calificación actual de las variables estratégicas .....	124
Tabla 32. Matriz para desarrollar los comportamientos positivos y negativos de cada indicador .....	136
Tabla 33. Calificación actual de las variables estratégicas .....	149
Tabla 34. Matriz para desarrollar los comportamientos positivos y negativos de cada indicador .....	167
Tabla 35. Calificación actual de las variables estratégicas .....	176

## Índice de Figuras

Figura 1. Calificación cultura política .....	64
Figura 2. Resultados pregunta 1 .....	75
Figura 3. Resultados pregunta 2 .....	76
Figura 4. Resultados pregunta 3 .....	77
Figura 5. Resultados pregunta 4 .....	78
Figura 6. Resultados pregunta 5 .....	79
Figura 7. Resultados pregunta 6 .....	80
Figura 8. Resultados pregunta 7 .....	81
Figura 09. Resultados pregunta 8 .....	82
Figura 10. Resultados pregunta 9 .....	83
Figura 11. Resultados pregunta 10 .....	84
Figura 12. Resultados pregunta 11 .....	85
Figura 13. Resultados pregunta 12 .....	87
Figura 14. Posición actual de la Variables Estratégicas .....	105
Figura 15. Posición tendencial de las variables estratégicas .....	106
Figura 16. Dimensionar la Posición Apuesta de las Variables Estratégicas.....	109
Figura 17. Posición actual de la Variables Estratégicas .....	125
Figura 18. Posición tendencial de las Variables Estratégicas.....	125
Figura 19. Dimensionar la Posición Apuesta de las Variables Estratégicas .....	129
Figura 20. Posición actual de la Variables Estratégicas .....	150
Figura 21. Posición Tendencial de las Variables Estratégicas .....	151
Figura 22. Dimensionar la Posición Apuesta de las Variables Estratégicas. ....	156
Figura 23. Posición actual de la Variables Estratégicas .....	173
Figura 24. Posición tendencial de las Variables Estratégicas.....	174
Figura 25. Dimensionar la Posición Apuesta de las Variables Estratégicas.....	176

## Introducción

Una actitud Estratégica Moderna, se basa en un alto nivel de previsión, haciendo uso oportuno de alertas tempranas, que permitan minimizar los riesgos y aprovechar las oportunidades, para garantizar un aceptable grado de estabilidad al Estado Ecuatoriano, inmerso en un ambiente cambiante y volátil, propio de la revolución geoestratégica actual.

La construcción de un futuro deseable, es una de las capacidades de la Prospectiva a través de la elaboración de escenarios, que sustenten la planificación a largo plazo de la seguridad, con la finalidad de crear las condiciones en las cuales el estado se encuentre libre de amenazas, sean estas de carácter externo o interno, que permitan a la nación encontrar un ambiente de paz, bienestar y desarrollo.

El proponer una metodología para el diseño de escenarios, es el objetivo del presente trabajo investigativo, en los ámbitos político, económico, sicosocial y militar, para finalmente emitir las conclusiones y recomendaciones a las que se ha arribado.

Como cursante de la XXXV Maestría de Seguridad y Desarrollo, es satisfactorio aportar a la intención del Instituto de Altos Estudios Nacionales de actualizar el proceso de planificación de la seguridad, con el apoyo de herramientas y métodos que permitan visualizar de mejor manera el futuro y por lo tanto disminuir el grado de incertidumbre que caracteriza a una planificación a largo plazo.

## Capítulo I

### El Problema

La planificación de la Seguridad del Estado no ha establecido el empleo de la Prospectiva, como una herramienta para el diseño de escenarios, que apoyen la Planificación de la Seguridad del Estado a corto mediano y largo plazo.

### Preguntas Directrices

“Son interrogantes que ayudan a considerar ciertos aspectos importantes del problema. Cada una de ellas equivale a un subproblema. Son referentes básicos para formular los objetivos específicos de la investigación. En ciertas modalidades de investigación que no tienen hipótesis, las preguntas directrices orientan el proceso investigativo”. (Herrera 2004: 52)

El presente estudio va a tomar como referencia las siguientes preguntas, para direccionar el proceso de investigación:

¿Cómo han evolucionado las doctrinas y conceptos de seguridad y como han incidido en la doctrina de seguridad del Estado Ecuatoriano?.

¿Constituye la Prospectiva Estratégica una herramienta que permita apoyar la planificación de la seguridad del estado?

¿Es necesario que la Planificación de la Seguridad del estado, se sustente en las funciones de prevención, anticipación, alerta temprana y evaluaciones anticipadas de riesgos y oportunidades características de la Actitud Estratégica Moderna y que se apoya en la elaboración de escenarios?

¿Se emplean métodos prospectivos en la planificación de la seguridad del estado?

¿Cuál es la metodología prospectiva más adecuada que permita apoyar elaborar el Plan Nacional de Seguridad Integral?

## Delimitación del Problema

## Objetivos

### Objetivo General

Diseñar escenarios mediante el uso de la Prospectiva, que permitan sustentar la Planificación de la Seguridad del Estado, con un horizonte al año 2015.

### Objetivos Específicos

- a) Analizar la evolución de los conceptos y doctrinas de la seguridad en el ámbito mundial, regional y vecinal.
- b) Analizar las metodologías que dispone la Prospectiva para la generación de escenarios.
- c) Realizar un estudio para la selección de la metodología prospectiva más adecuada a ser usada por el más alto nivel de Planificación de la Seguridad del Estado.
- d) Elaborar un escenario ideal para el país a materializarse en el año 2015, que permita iniciar la planificación de la Seguridad.

## Justificación

La Constitución de la República generada en Montecristi, determina que es deber primordial del estado garantizar la seguridad de sus habitantes, para protegerlos ante cualquier tipo de amenaza o riesgo sea este de tipo natural o antrópico.

Para el efecto en julio del año 2009, se promulgó la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la que derogó a la Ley de Seguridad Nacional vigente hasta esa fecha desde agosto de 1979. Sin lugar a dudas este proceso constituyó un paso importante para generar una nueva cultura de seguridad en la sociedad ecuatoriana, sus autoridades e instituciones. De acuerdo a la Ley de Seguridad

Nacional derogada, el organismo encargado de la planificación de la seguridad, constituía el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) sobre la base de la doctrina de Seguridad Nacional.

En la nueva ley, se crea el Consejo de Seguridad Pública y del Estado que reemplazaría al COSENA, constituyéndose el primero, en un órgano de asesoramiento y recomendación para el Presidente de la República en materia de seguridad y con respecto a la planificación de la misma, se determina que: "el Ministerio de Coordinación de la Seguridad o quien haga sus veces, es el responsable de la elaboración de las políticas públicas, la planificación integral y la coordinación de los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado..." (Asamblea Nacional, 2009:6)

Como puede visualizarse, la planificación de la seguridad del estado se realiza en el más alto nivel político, pues la máxima autoridad del Consejo de la Seguridad del Estado es el Presidente de la República y por consiguiente este organismo requiere herramientas actuales y funcionales que permitan la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Integral.

Una de las herramientas actuales usadas en la planificación a largo plazo, constituye el diseño de escenarios prospectivos, que permitan orientar la planificación de la seguridad estatal. La Prospectiva Estratégica es una ciencia relativamente novel en el Ecuador y se está insertando en el proceso de planificación de la seguridad estatal.

La presente investigación pretende proponer la metodología más adecuada que permita apoyar esta importante planificación a cargo del Ministerio de Coordinación de Seguridad y que guíe el diseño de escenarios prospectivos, que a la vez permitan la formulación de políticas y estrategias en materia de seguridad, basadas en la realidad nacional y un adecuado equilibrio entre los fines y los medios.

## Importancia

La actualización del marco legal de la seguridad, implica también la generación de una doctrina de seguridad del estado ecuatoriano.

La antigua doctrina de la Seguridad Nacional más bien de carácter estatista, data de la época de la Guerra Fría y obedecía a los lineamientos de la seguridad colectiva impulsada por los Estados Unidos, como parte de su *estrategia de contención* ante la denominada amenaza comunista para América Latina y el Caribe.

La concepción actual de la seguridad en el estado ecuatoriano, tiene una visión y enfoque integral y orienta su esfuerzo hacia el ser humano.

Para la aplicación de esta nueva concepción de la seguridad, por parte de los órganos especializados, el tema propuesto, permitirá continuar la investigación sobre la planificación de la seguridad y prever las acciones a desarrollarse para contrarrestar integralmente las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos identificados en los escenarios, que atenten contra la seguridad de los ciudadanos, la sociedad y las instituciones. Considerando que es necesario fijar un horizonte de tiempo para proyectar los indicadores, se ha considerado adecuado hasta el año 2015, por lo tanto la investigación será de tipo panorámica.

Los escenarios prospectivos son una herramienta que los planificadores están usando con mayor frecuencia en la actualidad, por lo tanto la tesis desarrollada en un tema más bien contemporáneo. El tiempo de desarrollo del trabajo de investigación fue de nueve meses, considerando que el ponente aprovechó experiencias laborales y de investigación en el tema, en los años precedentes y que además existe la suficiente bibliografía escrita en español.

La capacitación del ponente en Prospectiva Estratégica, permitió orientar el proceso de investigación, además que por su condición de militar en servicio activo, ha estado en forma permanente inmerso en el estudio y tratamiento de temas afines al propuesto, por lo que como alumno del la XXXV Maestría en Seguridad y Desarrollo, es satisfactorio proponer al Consejo de Seguridad del Estado y al Ministerio de Coordinación de Seguridad, el desarrollo de una metodología para el diseño de escenarios, que constituya un apoyo y sustento a ser considerado en la generación de una doctrina de seguridad y por consiguiente en la planificación de la misma.

Desde el punto de vista del Instituto de Altos Estudios Nacionales, considerado como una escuela de gobierno, encargada de capacitar profesionales e investigadores de excelencia, creativos, humanistas, con capacidad de liderazgo, pensamiento crítico y conciencia ciudadana, con la capacidad de generar, aplicar y difundir el conocimiento; es oportuno ofrecer a través de este trabajo, alternativas de solución al estudio e investigación de la planificación de la seguridad, que permitan asesorar adecuadamente a las autoridades políticas en la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Integral.

## Capítulo 2

### Marco Teórico

#### La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Seguridad.

Finalizada la II Guerra Mundial, se crea la ONU en 1945, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, como una de las potencias triunfadoras de dicha conflagración bélica. Se considera que es la organización que sustituye a la Sociedad de las Naciones (SDN) que tuvo vigencia hasta la Primera Guerra Mundial. Sin embargo la ONU, en concordancia a la doctrina Monroe y a los ideales de Montesquieu, Rousseau y Kant, es un foro donde ha primado la arquitectura de la seguridad colectiva.

El fin primordial por el que fue creada la organización, luego de las dolorosas secuelas que dejó para la humanidad la II Guerra Mundial, era *mantener la paz y la seguridad*, como bien se establece en la denominada Carta de la ONU, en su artículo 1º:

Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; (1945:2).

Las potencias que conformaron el Consejo Permanente de Seguridad: La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, son aquellas que tienen la potestad del derecho al veto, el cual consiste en que para la toma de decisiones requieren de la unanimidad de los votos de los miembros permanentes (Art.27/3). Las esperanzas de los pueblos para el funcionamiento de la organización, quedaron depositadas en esta coalición vencedora, pero sus grandes diferencias especialmente de carácter ideológico, así como sus particulares intereses geoestratégicos en el planeta, pronto la dividieron en bloques opuestos, el primero liderado por los EE.UU. y el segundo

liderado por la Unión Soviética, dando origen a la confrontación este-oeste, también denominada "guerra fría". Con estas grandes divergencias ideológicas, el uso del veto no permitió que se tomen decisiones acordes a los objetivos primigenios por los que fue creada la organización.

La gran heterogeneidad y cantidad de sus miembros, fueron factores que volvieron aun más complejo el funcionamiento de la ONU, sumado esto, a la multiplicidad de conflictos, aspiraciones y necesidades particulares, derivados de los factores antes señalados.

El fin de la guerra fría y la disolución de la Unión Soviética, constituyen y siguen siendo un reto para la organización, considerando además los nuevos desafíos y el escenario geoestratégico que plantea el siglo XXI, pues el balance de la organización no es el más alentador para los pueblos que constituyen la misma, como lo analiza Antonio Truyol: "El quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas no fue por desgracia aprovechado debidamente para acometer, además de una nueva implicación de todos los Estados miembros en la vida (también financiera) de la Organización, una relance tan necesaria como urgente de cara al nuevo milenio" (2001:3)

Por consiguiente se infiere que la ONU no ha llenado las expectativas tanto de seguridad, de paz o de cooperación internacional como lo rezan sus postulados, especialmente por los intereses geopolíticos de las potencias hegemónicas que conforman el Consejo Permanente.

### La Seguridad Colectiva

La doctrina Monroe y posteriormente la Carta de las Naciones Unidas, constituyeron la base filosófica y doctrinaria de la Seguridad Colectiva y su concepción se orienta a una estrategia de protección mutua entre los países de América Latina y el Caribe ante una posible amenaza básicamente de carácter estatal. Aparece como una solución a problemas de inseguridad territorial en una época en la cual los diferendos limítrofes o de soberanía tenían sus rezagos en la región. Bajo el lema "América para los americanos" se orientaba también a proteger a los estados del Nuevo Mundo -el continente americano- contra una intervención europea -el Viejo Mundo- en los asuntos políticos de dichos países.

Esta doctrina fue generada en 1823 por el presidente de los Estados Unidos que lleva su nombre. Otros de los objetivos de la misma era proteger los intereses de la potencia en la región latinoamericana, basándose en el principio de *todos contra uno*, es decir que si un estado era amenazado por otro, el resto se alinearían en torno del afectado para impedir una agresión. Surgen entonces términos como la *disuasión*, entendida como el análisis del costo-beneficio que debe hacer un actor estatal para emprender una acción bélica, considerando que se enfrentaría no sólo al actor determinado como su objetivo estratégico, sino lo haría contra el resto de los estados del sistema internacional al que pertenece. Concomitante con este término se utilizó el de *coerción exitosa*, que implicaba que la amenaza de utilizar la violencia, logró su objetivo, es decir condicionar el comportamiento de otro actor estatal.

En este sentido, la seguridad Colectiva es definida por Cristian Leyton Salas como: “[...] un tipo particular de construcción de una estrategia de acción combinada en la cual un grupo de estados-naciones se compromete a no atacarse entre ellos y a defenderse cada uno en contra de una agresión hacia cualquiera de ellos” (2008:7).

Sobre la base de este concepto, el mismo autor señala: “[...] la Seguridad Colectiva se preocupa, en términos generales, de otorgar protección hacia el exterior del sistema. En otras palabras, busca brindar protección a los miembros de la agrupación de una agresión por parte de un actor ajeno al sistema de seguridad creado” (2008:5).

Este modelo de seguridad ha tratado de implementarse en Latinoamérica sin éxito, considerando que los principios de aplicación del modelo se plasmaron en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), postulados que cuando tuvieron que ponerse en ejecución como una estrategia de defensa colectiva, no se lo hizo y fue perdiendo la legitimidad para los firmantes de dicho acuerdo.

El (TIAR), también llamado Tratado de Río, firmado el 2 de septiembre de 1947 en Río de Janeiro, si bien es posterior a la Carta de las Naciones Unidas, constituye el primer tratado de su especie después de la Segunda Guerra Mundial, si se compara con otros de similar orientación

geopolítica como es el Tratado del Atlántico Norte, que data de 1949. Cabe señalar que no todos los estados miembros de la Organización de Estados Americanos son suscriptores del mismo.

La prueba de fuego para el TIAR se produjo durante la guerra en el Atlántico Sur, entre Argentina y el reino Unido en 1982, por la soberanía de las islas Malvinas. Los estados miembros de TIAR en su mayoría se alinearon con Argentina, pero más bien en los foros de la diplomacia, antes que en la conformación de fuerzas para repeler la agresión a uno de sus miembros. Estados Unidos por su parte, apoyó a su aliado priorizando sus intereses geopolíticos en la OTAN, a su compromiso con la región y los postulados de dicho tratado. Esta fue una de las razones para varios países hayan renunciado al mismo, como México en 2002. Por su parte Ecuador, como miembro de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y conjuntamente con los estados integrantes de la misma, se retiró el 5 de junio de 2012, como lo publica el Diario el Tiempo en su edición del 08 de junio de 2012:

Como colofón de la reciente cita de cancilleres de la OEA en Bolivia, los gobiernos de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela anunciaron su renuncia al denominado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, mediante el cual los países del Continente se comprometían a una respuesta unificada ante agresiones de fuera de América a uno de sus estados. En realidad, este tratado, vigente por más de 50 años, surgió en la época de la denominada “Guerra Fría”, cuando los Estados Unidos, la potencia del mundo capitalista o mundo libre, se enfrentaba a la ex Unión Soviética y su llamado campo socialista o bloque comunista.

Con el fracaso del TIAR y su inutilidad ante una clara injerencia extra-continental en Latinoamérica sumado al cuestionado rol que ha jugado la ONU en la solución de los problemas inherentes a la paz y la seguridad de la región sudamericana y del otras regiones del planeta, se ha discutido y analizado un nuevo modelo de seguridad hemisférica, la Seguridad Cooperativa.

### Seguridad Cooperativa

El reordenamiento mundial que se generó con el fin de la confrontación este-oeste, trajo consigo un desequilibrio en el poder mundial, que durante la guerra fría mantuvo un statu quo, gracias a la voluntad y la disuasión mutua entre las dos grandes potencias enfrentadas, Estados Unidos y la Unión Soviética. De un mundo bipolar se pasó a un mundo multipolar, donde las potencias

emergentes buscaron su espacio en el núcleo del poder y ya no en la periferia. Por consiguiente la multipolaridad propició el desequilibrio y elevó el nivel de inseguridad.

Ante la pérdida de la tutela de las potencias antes mencionadas, surgieron otro tipo de conflictos que se mantenían en estado latente. Explotaron disputas de tipo ideológico, cultural, religioso o de tipo étnico, llegando en algunos casos al extremismo y el fanatismo. A pesar de las apreciaciones de que los conflictos entre estados estaban superados, el siglo XX fue el escenario de algunos enfrentamientos armados como el ocurrido entre Perú-Ecuador por un área sin delimitar en su frontera selvática, la guerra del Golfo Pérsico para liberar a Kuwait de la invasión iraquí, sin dejar de mirar algunos conflictos que se están debatiendo en el campo diplomático o ante organismos internacionales, como es el caso del diferendo entre Perú y Chile por el límite marítimo o entre Bolivia y Chile, por el pedido del primero de su salida soberana al mar.

Es decir que si analizamos el escenario mundial bajo la óptica del espectro del conflicto, se concluye que se transitó por todas sus fases, desde la tensión, se llegó a la crisis y en algunos casos como los anteriormente señalados, a la guerra o al enfrentamiento armado, considerados como la solución violenta a un choque de voluntades.

Sin embargo, la vorágine que causó la globalización y la necesidad del intercambio comercial entre los estados, so-pena de quedarse rezagado del tren del desarrollo, incidió en que los estados privilegien las medidas de confianza y pasen la página de conflictos centenarios que los mantenían anclados al pasado, que solo causaron aislacionismo y desgaste, en detrimento del nivel de vida de sus ciudadanos. Los acuerdos binacionales y regionales cobraron mayor vigencia y la diplomacia está jugando un papel trascendental, para evitar que se pase de la fase de tensión a la crisis y peor aun, a la guerra.

Por otra parte y como ya se ha dicho, el surgimiento de *nuevas amenazas* especialmente de tipo global y transnacional, generó en los actores estatales la necesidad de reaccionar igualmente con una respuesta transnacional, pues la misma naturaleza de las amenazas exigía estrategias no-convencionales, sino mas bien acciones conjuntas y multidimensionales, que inducían a la

cooperación para identificar los intereses comunes que estaban amenazados, pasando de la estrategia reactiva, propia de la seguridad colectiva, a la estrategia preventiva, característica de la seguridad cooperativa.

Todo esto, considerando que durante gran parte del siglo XX el concepto clásico de *amenaza* se encontraba vigente como lo explica Luis Peral:

Durante la guerra fría, nadie había osado categorizar las amenazas a la paz del artículo 39 de la Carta. Se consideraba entonces que sólo un conflicto armado entre dos o más Estados, y a lo sumo -desde la adopción en 1977 del Protocolo I a los Convenios de Derecho Humanitario de Ginebra- un conflicto de autodeterminación nacional, podía llegar a poner en peligro la paz y seguridad internacionales, siempre y cuando así lo decidiese el Consejo de Seguridad mediante una resolución adoptada al efecto. (2005:9)

Sin embargo, el espectro mismo del conflicto se amplió, con el surgimiento de las denominadas "nuevas amenazas" algunas producto de confrontaciones internas y luchas intestinas y otras con características de tipo global y transnacional, que requerían de los estados una respuesta de la misma naturaleza, para la cual no estaban preparados. Es así como a finales del siglo pasado el propio Consejo de Seguridad comienza a visualizar que el peligro o la falta de protección al que se veía sometido el ser humano en situaciones de conflicto armado, se transformaría en un factor desestabilizador, como lo explica Luis Peral: "En 1997, a través de su Presidente, el Consejo identificaba la que sin duda constituía ratio predominante en sus decisiones: el desplazamiento masivo de población civil en situaciones de conflicto puede suponer un grave riesgo para la paz y la seguridad internacionales" (2005:10).

Sin duda alguna, los atentados del 11 de septiembre de 2001 ocurridos en los EE.UU., constituyen un punto de inflexión en la percepción de las nuevas amenazas, pues se despierta en los ciudadanos una nueva sensación de incertidumbre, considerando que si la potencia hegemónica fue atacada en su corazón financiero y de defensa, cualquier lugar del planeta sería vulnerable. Por su parte, los estados revisan sus políticas migratorias y de libre circulación a través de las fronteras, como ocurría especialmente en la Unión Europea y cobra vigencia nuevamente la responsabilidad del estado de garantizar la seguridad de sus habitantes y de su territorio, dejando en entredicho a

quienes sostenían que la soberanía de los países era un concepto anacrónico o *relativo*. Se conciben entonces amenazas como el *terrorismo*, la *posesión de armas de destrucción masiva*, y otras, acrecentando la desconfianza y la inseguridad.

Estos acontecimientos generaron desconcierto en el ámbito mundial, por lo que se propicia una reunión de los estados americanos en una "Conferencia Especial sobre Seguridad" en la Ciudad de México, con la finalidad de analizar la seguridad hemisférica, considerando los nuevos escenarios y los hechos coyunturales producidos en la región y en el mundo. En la "Declaración sobre Seguridad en las Américas" aprobada el 28 de octubre de 2003, como corolario de dicha cumbre, al referirse a las amenazas se establece en varios artículos lo siguiente:

- i) Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.
- m) La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:
  - el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
  - la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
  - los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
  - la trata de personas;
  - los ataques a la seguridad cibernética;
  - la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y

- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables. (2003:4).

Así concebidas las *nuevas amenazas*, estas se constituyen en nuevos desafíos para los decisores políticos y los planificadores de la seguridad, a la vez que incidieron para que los conceptos clásicos de las relaciones internacionales, fueran perdiendo vigencia y de igual manera algunas estrategias de seguridad se volvieran obsoletas, lo que implicó que se reformulen las doctrinas de seguridad, para alcanzar lo que toda sociedad busca, la seguridad y la paz internacionales.

Sobre la concepción inicial de la Seguridad Cooperativa, David Hardy Videla manifiesta:

Para la mayoría de los analistas y estudiosos del ámbito estratégico, el modelo que posteriormente se denominaría Seguridad Cooperativa fue aplicado a comienzos de la década de los 70, casi exclusivamente a la actividad desarrollada por la Conferencia para la Seguridad y Cooperación Europea (CSCE); aún cuando dicha organización fue creada como un sistema de Seguridad Colectiva, para neutralizar cualquier conflicto o agresión que ocurriera entre sus miembros. Esta institución, que funcionara desde el año 1973 hasta 1994, derivó posteriormente en la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), la cual recoge toda la experiencia anterior y se constituye en lo que se ha venido a reconocer como la primera experiencia institucionalizada de un Sistema de Seguridad Cooperativa. (2003:6)

Una situación de similares características a la experiencia europea comenzó a surgir en el hemisferio, justamente por la necesidad de enfrentarse a la incertidumbre que produce la asimetría de estas amenazas, contrario a lo que los estados habían estado acostumbrados a hacerlo en el ámbito convencional. Este nuevo escenario estratégico, indujo a los actores a buscar la transparencia en los aspectos de seguridad y defensa, por lo que se diseñaron *medidas de confianza mutuas*, se transparentaron los gastos de defensa, se diseñaron las políticas de defensa plasmadas en los denominados "Libros Blancos" o "Libros de Defensa", pero ante todo la política exterior de muchos estados, se basó en los lineamientos de la Seguridad Cooperativa, privilegiando la cooperación y la estabilidad, previniendo ante todo el conflicto inter-estatal y por ende la guerra, y fortaleciendo los acuerdos binacionales, subregionales y regionales.

Cabe resaltar como David Hardy diferencia a los conceptos antes señalados cuando plantea: "en la figura 1 se exponen en forma gráfica un ordenamiento de los diversos modelos de seguridad comunitaria que un estado podría adoptar para configurar su estrategia de seguridad y relaciones internacionales":

		ORIENTACIÓN CON RESPECTO A LA AGRESIÓN (MOMENTO)	
		PREVENTIVA (antes del inicio de la agresión)	REACTIVA (posterior o al inicio de la agresión)
ORIENTACIÓN CON RESPECTO AL SISTEMA (ÁMBITO)	HACIA EL INTERIOR	<b>SEGURIDAD COOPERATIVA</b> Colaborativa Consensual	<b>SEGURIDAD COLECTIVA</b> Confrontacional Disuasiva
	HACIA EL EXTERIOR	<b>DIPLOMACIA PREVENTIVA</b> Consensual Consultiva Medios no militares	<b>DEFENSA COLECTIVA</b> Confrontacional Disuasiva Medios militares

Figura 1.

Los Sistemas de Seguridad Comunitarios en las Relaciones Internacionales. (2003:6).

Del análisis de la figura 1, se pueden destacar las principales características de la seguridad cooperativa: la capacidad del modelo de ser colaborativo y consensual hacia el interior del sistema -entre los miembros de la organización- y la orientación de emplear la Diplomacia Preventiva hacia el exterior de la organización de manera consensuada, consultiva y evitar el empleo de los medios militares, que sin bien son parte de los medios disponibles de un estado para la solución violenta de un conflicto, su empleo inicial sería contrario a este modelo de seguridad.

Sin embargo, el mismo autor reconoce que la diferenciación de estos conceptos no es universalmente aceptada y lo amplía de la siguiente forma:

A diferencia del concepto original formulado por Carter, Perry y Steinbruner que lo orienta hacia las relaciones internas de la organización, entre los estados asociados, Cohen sostiene que un modelo de Seguridad Cooperativa debe incluir tanto las relaciones internas como externas del sistema. Dicho planteamiento consolida bajo el concepto de Seguridad Cooperativa tanto a la Seguridad Colectiva, la Defensa Colectiva, la Seguridad Individual -conocida también como Seguridad Humana- y la Promoción de la Estabilidad. (Figura 2).



Figura 2. (2003:7).

El autor explica este esquema de seguridad Cooperativa en el cual los anillos representan la orientación del sistema:

El anillo más interior, el de la Seguridad Individual, estaría orientado a la protección de la persona humana, tanto del propio estado como de sus asociados. El segundo anillo, el de la Seguridad Colectiva, busca el mantenimiento de la paz entre los miembros del sistema. El tercer anillo, correspondiente a la Defensa Colectiva, es la protección mutua interestatal de la agresión externa. Y el cuarto anillo, la Promoción de la Estabilidad, se orienta al desarrollo de acciones para prevenir el surgimiento de factores de inestabilidad en la periferia del sistema. Según este modelo sería todo este conjunto lo que constituiría un Sistema de Seguridad Cooperativa. (2003:8)

Se considera entonces que los conceptos de cada anillo, no son opuestos entre sí, sino más bien complementarios, generando un sistema de seguridad más completo e integral. Es importante resaltar que en el sistema se parte desde el centro de los anillos, con la *Seguridad Individual*, que como manifiesta el autor es también conocida como la *Seguridad Humana*, término que en la actualidad sería debatido ampliamente por los estados y daría un giro en la doctrina de seguridad que se orientó hacia la protección del ser humano en todos los órdenes, para mejorar su nivel de vida en un ambiente de paz y estabilidad.

## La Seguridad Humana

Como se ha venido analizando, la seguridad internacional como concepto ha sufrido transformaciones en su concepción debido a factores de diversa naturaleza. Se ha mencionado que uno de ellos es la disminución de los conflictos de carácter estatal, en los cuales la mayor cantidad de víctimas eran los soldados de los ejércitos regulares. En el otro sentido, la proliferación de conflictos de orden interno en los estados, o *nuevas guerras*, han causado los mayores estragos en la población civil. También se han descrito e identificado las *nuevas amenazas* a la seguridad, las mismas que también afectan al ciudadano común, especialmente si nos referimos al terrorismo, cuyo principal objetivo es justamente sembrar el terror en la población para obtener un fin de orden político o militar. Las mayores demostraciones de este flagelo para la humanidad en la época actual, constituyeron los atentados del 11-S de 2001 en los EE.UU y del 11-M de 2004 en Madrid.

Tampoco se puede dejar de mencionar al narcotráfico y sus delitos conexos, el tráfico de seres humanos, las pandemias, los flujos migratorios, la degradación del ambiente, la delincuencia organizada, etc., que igualmente afectan al ser humano y le dificultan vivir en una ambiente de seguridad, aquejando sobre todo a las poblaciones más desprotegidas y vulnerables.

Por lo tanto, existe una corriente en el ámbito de la seguridad internacional, en la cual la seguridad del estado ha dejado de ser la principal preocupación y se ha privilegiado la seguridad de la persona como tal.

Por otra parte, se considera que la preocupación por la seguridad humana, aunque sin usar todavía este término, ya se generó luego de las lecciones dolorosas dejadas por las dos grandes guerras mundiales, a partir de las cuales se crearon organismos orientados a la protección y socorro no solo de los combatientes, sino también de los civiles afectados por el conflicto, como fue el nacimiento de la Cruz Roja Internacional. Estos esfuerzos fueron complementados por la creación de legislación orientada a limitar los excesos en el uso de la fuerza y su afectación a los "no combatientes" como lo constituye el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA), los Convenios de Ginebra, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, (como doctrina

general) y el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), considerados como los fundamentos que darían origen a la doctrina de la Seguridad Humana.

Como se puede inferir, el espectro de la Seguridad Humana es amplio y multidimensional, como bien lo sostiene la autora argentina Paula Eugenia Favier:

Más específicamente, la definición de SH de la UNDP se refiere a siete elementos: seguridad económica (refiere a que todo individuo tenga garantizado un ingreso por encima de la línea de pobreza), seguridad alimenticia (que esté garantizado el acceso a una correcta alimentación), seguridad de la salud (protección del individuo frente a enfermedades infecciosas), seguridad ambiental (protección del medio ambiente y sus recursos no renovables), seguridad personal (cuidado del individuo frente a distintas formas de violencia e inseguridad), seguridad comunitaria (refiere a la paz entre las distintas comunidades y la protección de sus identidades) y seguridad política (protección de los derechos humanos). (2007: 11).

En este sentido, existen críticas a este amplio concepto, pues se considera que es difícil de cumplir por parte de los estados y más que todo de llevarlo a la práctica, pues no solo es una lucha contra la violencia, sino también contra la pobreza, lo que conlleva un esfuerzo mayor por parte de la política, en una lucha que muchos estados especialmente en vías de desarrollo, la han estado perdiendo, pues su postulado es básicamente una combinación de “libertad de temores” y “libertad de necesidades”.

El compromiso de los estados para la aplicación de esta doctrina que tiene cada vez mayor aceptación en la opinión pública mundial, parte desde despojarse de los viejos paradigmas de la seguridad, hasta la comprensión misma del alcance y aplicación de este modelo de seguridad, como lo ratifica Pol Morillas Bassedas:

Para ello, se aviene necesario un mayor consenso en la delimitación y definición de las amenazas que deben ser abordadas por esta doctrina. Si queremos que la seguridad humana se erija como una expresión que complemente e incluso prevalezca ante la concepción tradicional de la seguridad nacional, es antes necesario que todos los países e instituciones que están promoviendo su uso adopten una definición compartida del concepto. (2006:11).

## Evolución de la Doctrina de Seguridad Nacional.

El concepto de *Seguridad Nacional* estuvo asociado durante décadas a la seguridad del estado y por consiguiente a la protección de sus fronteras, de su soberanía e integridad territorial, frente a una amenaza externa es decir de carácter interestatal. Se basaba por lo tanto en el desarrollo de las capacidades militares del país frente a su posible oponente u oponentes, lo que generó una carrera armamentista en la búsqueda de alcanzar la *disuasión* o bien el *desequilibrio militar* en favor de uno u otro actor, como síntoma de alcanzar un grado de seguridad razonable. Esto dio origen también a las alianzas estratégicas entre actores internacionales y la conformación de bloques afines.

Como ya se ha analizado anteriormente, con el fin de la guerra fría y del conflicto bipolar, surgieron las *nuevas amenazas* y las *nuevas guerras*, condiciones que obligaron a los estados a replantear sus doctrinas de seguridad y a discutir los nuevos conceptos de seguridad, como la *seguridad cooperativa*, la *seguridad democrática* o la *seguridad humana*, promovida en 1994 por el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con un enfoque mucho más integral para la protección del ser humano.

Numerosos conflictos internos se solucionaron en diversas regiones, dando paso a procesos de paz y desmovilización de los alzados en armas, como lo explica Manuela Mesa:

Desde finales de la década de los ochenta, diversos países firmaron acuerdos de paz en Centroamérica, Angola, Mozambique o Camboya entre otros. Se iniciaron programas de reconstrucción y reintegración a la vida social y económica de los combatientes y las poblaciones desplazadas, todo ello con amplio apoyo de la cooperación internacional. (2006:03)

El rol desempeñado por las Naciones Unidas alrededor del planeta para pacificar zonas de conflicto fue fundamental, a través de las denominadas *operaciones de paz*, con contingentes multinacionales, con la finalidad de evitar la propagación de la violencia, llevar ayuda humanitaria, o reconstruir las zonas afectadas, entre otras.

En este sentido se fueron asociando los términos de *seguridad y desarrollo*, como una simbiosis que por una parte garantizaba la supresión de las nuevas amenazas y por otra parte generaba un ambiente de progreso para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, en una franca lucha contra la pobreza. Sobre los esfuerzos de las naciones para lograr estos objetivos, Mesa manifiesta:

La convergencia de las agendas de la seguridad y el desarrollo, se reflejó en las políticas de Naciones Unidas, como la “Agenda de Paz” y la “Agenda de Desarrollo” elaboradas por el Secretario General, Butros Ghali, y en las complejas operaciones de mantenimiento de la paz que se han llevado a cabo desde el decenio de los noventa.

En este enfoque integrado de paz, seguridad y desarrollo se produce un avance importante con la “Declaración del Milenio”, suscrita por 189 países, incluyendo 147 Jefes de Estado y de Gobierno, en una sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas en el 2000. (2006:8)

Actualmente se considera que son pocos los países que han logrado aproximarse al cumplimiento de lo pactado en la Declaración del Milenio y sus ocho objetivos referentes a la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la mortalidad infantil, materna, el avance del VIH/sida y el sustento del medio ambiente, pues gran parte de los recursos destinados a la ayuda por parte de los países desarrollados a aquellos en vías de desarrollo, se han re-direccionado hacia la lucha contra el terrorismo y otras amenazas globales.

Sin embargo, es importante resaltar que si bien se continúa manteniendo la convergencia de las agendas de seguridad y desarrollo como parte de las agendas de paz, la *seguridad humana* que busca mejorar los índices de desarrollo humano, ha sido priorizada ante los paradigmas de la doctrina de la *seguridad nacional*.

La concepción de la Seguridad en el Ecuador

La agenda de seguridad hemisférica desde la década de los 90 hasta principios del presente siglo estuvo marcada por la influencia de la Doctrina de Seguridad Nacional de los EE.UU. y por lo tanto del influjo del paradigma realista en las relaciones internacionales que rigen la política exterior de la potencia. Bajo dicha visión, la nación-estado es la unidad básica del sistema internacional y por consiguiente el eje central para la planificación de la seguridad, en la cual los

asuntos considerados como no militares, (seguridad multidimensional) tuvieron una importancia relativa, frente a la seguridad estatal ante las amenazas externas. La doctrina de Seguridad Nacional así planteada, obedecía a la denominada *estrategia de contención*, diseñada por los EE.UU., para evitar la expansión de la doctrina comunista por parte de la Unión Soviética en Latinoamérica.

Para el efecto se consideraron varios ejes de acción, que fueron desde el adoctrinamiento militar, hasta los programas de ayuda en este campo y en el ámbito del desarrollo social. Se crearon organismos como la Junta Interamericana de Defensa, (JID) el Colegio Interamericano de Defensa (CID), la Escuela de las Américas y se suscribieron tratados y convenios relacionados a la seguridad, como es el caso del TIAR, anteriormente analizado.

Sobre la influencia de esta doctrina en el Ecuador, Luis Caicedo Rosero, sostiene:

En el país durante los gobiernos militares, especialmente en el del General Rodríguez Lara, se implementó la Doctrina de Seguridad Nacional con una visión desarrollista, entendiéndose que la seguridad y el desarrollo son indivisibles y para alcanzarlos es necesario el establecimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes, cuya conquista y mantenimiento es la tarea fundamental del estado y de los gobernantes. Nada ni nadie podrán oponerse a ello, ya que se aplicará todo el poder nacional para sortear los obstáculos y antagonismos que se presenten a fin de alcanzar el “Bien Común (2012:01).

Para la implementación de esta doctrina se creó el Instituto a Altos Estudios Nacionales (IAEN), adscrito al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). El primero constituyó el laboratorio académico para el análisis, discusión y generación de dicha doctrina y el segundo se constituyó en el principal organismo estatal para el tratamiento y solución de los problemas de seguridad, así como para la planificación de la seguridad nacional al más alto nivel, es decir el nivel político.

El COSENA elaboraba básicamente el Plan Nacional de Seguridad Externa basado en una hipótesis de conflicto interestatal, pues Ecuador no había cerrado su frontera común con el Perú y por otra parte el Plan Nacional de Seguridad Interna, que obedecía a una hipótesis de conflicto interno, donde la principal amenaza era la subversión, cuya finalidad sería sin duda la toma del poder por la

vía violenta, como sucedió en Cuba y Nicaragua o el intento de hacerlo por parte de las FARC en Colombia, conflicto considerado el más antiguo de esta naturaleza.

Durante este período se creó la Ley de Seguridad Nacional, donde se plasmaron los postulados de la Doctrina de Seguridad Nacional, con el enfoque de la *seguridad colectiva*, protegiendo al estado frente a los denominados *factores adversos*, *antagonismos* y *presiones* que se opusieran a la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales y se crearon los organismos ejecutores, como los dos anteriormente señalados, más la Dirección Nacional de Inteligencia, la Dirección Nacional de Movilización y la Defensa Civil para la mitigación de riesgos.

La Ley de Seguridad Nacional, estuvo en vigencia desde 1979 hasta el año 2009 y sobre su incidencia en la concepción de la seguridad en el Ecuador, Luis Caicedo manifiesta: "Este vínculo doctrina-ley, no permitió la evolución de la doctrina y es por ello que el cambio de paradigma de la seguridad en nuestro país ha demorado demasiado en concretarse". (2012:2).

Con el fin de la guerra fría y la caída del muro de Berlín en 1989, sumando a la firma de los acuerdos de paz con el Perú en 1998 luego del conflicto armado entre los dos países en la Cordillera del Cóndor, la doctrina de Seguridad Nacional, comenzó a perder vigencia, por lo que con el Gobierno del economista Rafael Correa Delgado se inicia el proceso de actualización de dicha doctrina como lo explica Luis Caicedo:

El actual gobierno nacional, se preocupó por diseñar una nueva doctrina, nuevas políticas y nuevas estrategias de seguridad del estado y, es así como se iniciaron varios procesos para elaborar un nuevo Plan de Seguridad Nacional, pero lamentablemente sin llegar a concretarlo sino hasta diciembre del 2011 en que el Ministerio Coordinador de seguridad expide el Plan Nacional de Seguridad Integral del Estado, el mismo que consta de un Plan Macro y de varias agendas de los ministerios y Secretarías del sector. (2012:3).

El Plan Nacional de Seguridad Integral, se encuentra en vigencia, para lo cual fue necesaria la creación del marco legal respectivo que respalde su cumplimiento.

## La planificación de la seguridad en el Ecuador

El Ecuador como parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), respeta los acuerdos y convenios internacionales, los cuales también han marcado el diseño de su Agenda de Seguridad y es así como el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración, ha presentado en su página web, la Política Exterior Nacional, en lo relacionado a la Seguridad Hemisférica:

La paz es un valor y un principio en sí mismo y se basa en la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, la seguridad y el respeto al derecho internacional, es por esto que la OEA y sus países miembros, luchan constantemente con el objetivo de enfrentar las amenazas tradicionales, las nuevas amenazas, las preocupaciones y otros desafíos que afronta nuestro Hemisferio.

Es así que Ecuador fomenta la seguridad hemisférica y respalda las Declaraciones de Santiago [...] y de San Salvador [...], así como lo dispuesto por las Resoluciones en la materia que establecen los lineamientos a seguir por los países americanos.

De igual manera, Ecuador considera que el contexto internacional actual obliga a revisar y ampliar el concepto de seguridad.

La Política Exterior ecuatoriana acoge los preceptos instituidos en la "Conferencia Especial sobre Seguridad" de México, donde se difundieron los términos de *nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos* para la Seguridad Hemisférica. Se ha analizado en este estudio, el alcance del término nuevas amenazas, pero no se ha dicho mucho sobre las preocupaciones y otros desafíos, que tampoco se definieron claramente en México, lo que ha generado que cada estado tenga sus propias percepciones y prioridades al respecto. Sin embargo, lo que sí está claro es que de los términos antes señalados algunos están relacionados en forma directa con la *Seguridad Pública* y otros son inherentes al *Desarrollo del Estado*, cuyas respuestas no pueden mezclarse sino ser complementarias.

Con relación al rol del estado en la solución de estos factores que afectan a su seguridad, John E. Griffiths Spielman lo explica en forma académica:

Con ello se plantea que un problema cuya naturaleza pertenece al ámbito del desarrollo debe ser solucionado en dicho contexto, así como un problema de seguridad pública en el ámbito correspondiente. Ello no significa reconocer que en la solución intervengan diversos actores e

instituciones así como los principales instrumentos de poder del Estado. El tema crucial es el énfasis en el uso de dichos instrumentos. Resolver o decidir que todo problema es de seguridad, posee el riesgo de “seguritizar” su respuesta a través del uso de la fuerza pública o fuerza militar, sin considerar la esencia o naturaleza del problema a enfrentar. A modo de hipótesis podemos plantear además, que: en países con incipiente proceso de consolidación de Estado, existe la tendencia de usar con mayor intensidad la fuerza militar, para solucionar problemas de seguridad pública o bien de otra naturaleza. (2007:08).

Es motivo de análisis para los planificadores de la seguridad y los decisores políticos, lo planteado por Griffiths a manera de hipótesis a la hora de disponer el empleo de las FF.AA. en la solución de problemas de seguridad pública o de otra naturaleza, pues las lecciones aprendidas de México y Centroamérica, son dignas de tomarse en cuenta.

Por otra parte, Ecuador es signatario de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) convenio que considera temas inherentes a la defensa, pero también a la seguridad que igualmente incidirían en la elaboración de la Agenda de Seguridad del país, a fin de honrar los compromisos adquiridos con el resto de miembros del organismo.

La UNASUR está integrada por doce estados de Sudamérica: Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Guyana, Surinam, Uruguay, Bolivia, Colombia Brasil y Paraguay, por lo que su población conjunta de 400 millones de habitantes representa el 68 % de la población de América Latina. El organismo entró en vigencia en marzo de 2011 y se considera un foro regional de carácter multilateral, para promover el diálogo sobre los temas de la defensa a nivel regional, pero también se han formulado preocupaciones en el ámbito de seguridad, como es el caso de los compromisos de cooperación en los desastres naturales. Está establecido que es un acuerdo de cooperación en seguridad, expandiendo la cooperación multilateral, promoviendo medidas de confianza y de construcción de seguridad, a la vez que patrocina el intercambio industrial de defensa.

Considerando que su principal objetivo es discutir las realidades y necesidades en materia de defensa de los países de la zona, reducir la desconfianza y los conflictos y sentar las bases de una

política común, se creó también el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) como un mecanismo para la Seguridad Regional, promoviendo la cooperación militar y la defensa regional.

Ecuador ha definido como ejes de su política exterior, la cooperación y el multilateralismo, principios que también han sido considerados entre los objetivos de este organismo, pues respetando la diversidad y realidad de cada uno de sus miembros, los desafíos sobre seguridad en la región sudamericana tienen una mayor convergencia y aproximación que en otras regiones del planeta, especialmente el lo que a las nuevas amenazas se refiere, como lo sostiene Griffiths al referirse a este organismo:

Las amenazas de naturaleza transnacional demandarán soluciones multilaterales, es allí donde la cooperación se torna crucial como forma efectiva de neutralizar dichos fenómenos. Finalmente, esta nueva iniciativa de integración regional en defensa enfrentará importantes desafíos que en alguna medida pudieran ser minimizados si entre otros factores se consideran los anteriormente expuestos, ya que nadie duda que Sudamérica requiere de espacios de mayor cooperación para generar mayor estabilidad, progreso y paz (2009:15).

Si bien los acuerdos y convenios internacionales constituyen parte del ordenamiento jurídico del estado, se considera que un documento de partida tanto para generar la nueva doctrina de seguridad del estado, así como la planificación de la misma, constituye la Constitución del Ecuador del año 2008.

En la Carta Magna, como parte de los deberes primordiales del estado relacionados con la seguridad establece, entre otros: "garantizar y defender la soberanía nacional, garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la *seguridad integral* y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción" (2008:17), con lo que este concepto de integralidad es recogido ampliamente en la planificación de la seguridad y plasmados en el Plan Nacional de Seguridad Integral.

Además incluye en su texto, los principios internacionales de la Seguridad Humana, en el Art. 393:

El Estado garantizará la seguridad humana, a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de

violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno. (2008:176).

En el mismo artículo se establece que serán los órganos especializados los encargados de la planificación de la seguridad.

En concordancia con la Constitución del 2008, se expide la Ley de Seguridad Pública y del Estado en el año 2009, que reemplazaría a la antigua Ley de Seguridad Nacional, la misma que es mucho más específica en lo que a la seguridad integral se refiere:

Art.1.- Del objeto de la ley.- La presente ley tiene por objeto regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes de Ecuador, garantizando el orden público, la convivencia, la paz, y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas naturales y jurídicas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, asegurando la defensa nacional, previniendo los riesgos y amenazas de todo orden, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado.(2008:2)

En esta nueva ley, también se crean los organismos pertinentes encargados de la planificación de la seguridad al más alto nivel, como el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (CONSEPE) (en reemplazo del COSENA) y como organismo executor al Ministerio de Coordinación de Seguridad encargado de la elaboración de las políticas de seguridad del estado, así como la tarea esencial de elaborar el Plan Nacional de Seguridad Integral y la coordinación con el resto de organismos que conforman el sistema Nacional de Seguridad Pública y del Estado.

La planificación de la Seguridad Integral.

Antecedentes

Como se ha desarrollado previamente en esta investigación, la planificación de la seguridad en el Ecuador, se basó en los fundamentos de la doctrina de Seguridad Nacional y en la Ley de Seguridad Nacional que estuvieron vigentes hasta el año 2009; en la Ley, se establece los lineamientos generales de dicha doctrina:

Art.2.- [Funciones del Estado].- El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y, tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas económicas, sociales y militares.(2009:01)

Como se puede analizar entre los deberes primordiales del estado se encontraban la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales, ante posibles factores adversos que se opongan a ellos, por lo que no se emplea todavía el término de amenazas.

El COSENA desarrollaba los planes de seguridad nacionales tanto en el ámbito externo como interno y para el efecto se apoyaba en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, como un laboratorio de experimentación de dicha doctrina, a través de las diferentes Maestrías en Seguridad y Desarrollo que se ejecutaron en el instituto, como lo señala la misma Ley:

Art.13.- La Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, que estará a cargo de un Secretario General, es un organismo de nivel superior y de carácter permanente, dependiente de la Presidencia de la República. Su misión es asesorar al Consejo de Seguridad Nacional y facilitar su funcionamiento, tramitar las decisiones del Presidente de la República, elaborar los planes de Seguridad Nacional y coordinar las actividades específicas de todos los organismos de Seguridad Nacional. (2009:04)

Para el efecto, en el Art. 19, se crearon los se crearon los Frentes de Acción de Seguridad Nacional con la función de que: "realizarán coordinadamente el estudio, la investigación y la planificación necesarias para la elaboración de los documentos correspondientes que permitan la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales, de acuerdo con las directivas que emanen del Presidente de la República" y estaban constituidos por el Frente Externo, el Frente Interno, el Frente Económico y el Frente Militar.

Los Ministerios eran parte integrante de los Frentes de Acción de Seguridad Nacional, con la responsabilidad de prestar la más amplia colaboración al Director del Frente respectivo para el estudio, preparación y ejecución de los planes y programas que conciernan a Seguridad Nacional. La conformación de los Frentes de Acción se encontraba definida en el "Manual de Metodología para la Planificación de la Seguridad Nacional":

Frente Interno: Director, Ministro de Gobierno.

Conformado por:

- Ministerio de Gobierno, Cultos, Policía.
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Trabajo y Empleo.
- Ministerio de Bienestar Social.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Ministerio de Deportes

Frente Externo: Director, Ministro de Relaciones Exteriores

Conformado por:

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Promoción de Inversiones e Integración.

Frente Económico: Director, Ministro de Economía y Finanzas

Conformado por:

- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- Ministerio de Industrias.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de Agricultura, Silvicultura, Pesca y Acuicultura
- Ministerio de Turismo.

- Ministerio del Ambiente

Frente Militar: Director, Ministro de Defensa

Conformado por:

- Ministerio de Defensa Nacional; y,
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

(2006:2007: 09 a 10)

Para la aplicación y difusión de la Doctrina de Seguridad Nacional, se elaboraron los manuales respectivos usados en el IAEN y en el COSENA, como son el "Manual de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional", en el cual se define a la Seguridad Nacional como: "la garantía que proporciona el Estado a la nación ecuatoriana para alcanzar y mantener sus aspiraciones, traducida como Objetivos Nacionales Permanentes (ONP)" (2007:15) y en relación a estos, los conceptualiza como: "intereses y aspiraciones vitales de un pueblo que subsisten por largo tiempo y constituyen el ideal superior que guía la vida de la comunidad nacional" (2007:31)

Con respecto a la planificación, esta se basaba en el "Manual de Metodología para la Planificación de la Seguridad Nacional" en el cual, se determinaba que el proceso tenía tres Fases y algunas subdivididas en Sub-Fases:

#### FASE DE DIAGNÓSTICO

- Análisis del ambiente y análisis del Poder.

#### FASE POLÍTICA

- Sub-Fase 1: Interpretación de los intereses y aspiraciones nacionales.
- Sub-Fase 2: Concepción Política Nacional

#### FASE ESTRATÉGICA

##### Nivel Nacional

- Sub-Fase 1: Apreciación Político Estratégica de la Situación nacional e internacional.
- Sub-Fase 2: Determinación de Objetivos y Políticas de Seguridad
- Sub-Fase 3: Determinación de Áreas Estratégicas

- Sub-Fase 4 Redacción del Concepto Estratégico de Seguridad Nacional
- Sub-Fase 5: Formulación de los Planes y Directivas de Seguridad Nacional.

#### Nivel Sectorial

- Sub-Fase 1: Apreciación Estratégica de la Situación del Frente.
- Sub-Fase 2: Formulación de las Acciones Estratégicas.
- Sub-Fase 3: Elaboración de las Directivas de los Frentes de Acción.

#### Nivel Ministerios

- Sub-Fase 1: Apreciación Estratégica de la Situación del Ministerio.
- Sub-Fase 2: Formulación de los Programas y Proyectos.
- Sub-Fase 3: Formulación de los Planes Nacionales de los Ministerios.

#### Nivel Provincial

- Sub-Fase 1: Diagnóstico de la Situación de la Junta de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil.
- Sub-Fase 2: Formulación de Planes.
- Sub-Fase 3: Ejecución y Control.

(2006:2007: 12 a 30)

La Fase de Diagnóstico se basaba en un estudio retrospectivo del estado y su entorno, es decir, un análisis del ambiente externo e interno y del poder nacional, que se relaciona a los recursos disponibles o potenciales que se dispone.

En la Fase Política, se partía de dos premisas básicas: en la Sub-Fase 1, se recogían y actualizaban los intereses y aspiraciones nacionales plasmados en los Objetivos Nacionales Permanentes (ONP). En la Sub-Fase 2, se partía de los lineamientos del Ejecutivo como Políticas de Gobierno, que permitían materializar los Objetivos Nacionales Actuales (ONA) y elaborar la Concepción Política Nacional, que dicho de otra manera, constituye la *Visión del País* a largo plazo, normalmente para un período de gobierno.

Finalmente la Fase Estratégica permitía que el COSENA, elabore el Plan Nacional de Seguridad Interna y Externa. Para el efecto, se partía de un estudio denominado Apreciación Político-

Estratégica de la Situación Nacional e Internacional, que de acuerdo al Manual de Metodología tenía como finalidad: “[...] establecer e interpretar el nivel de la Seguridad Nacional, con fundamento en los Objetivos Nacionales Permanentes, en la Política Nacional, en los Objetivos Nacionales Actuales y en la capacidad del Poder Nacional”(2007:17).

En la Apreciación se levantaban diversas *hipótesis*. Según la doctrina que se encontraba vigente, los obstáculos que se oponían a los Objetivos Nacionales se los clasificaba en orden ascendente de acuerdo a su grado de incidencia, en Factores Adversos, Antagonismos, Presiones, y Presiones Dominantes. Las Presiones o el conjunto de Presiones Dominantes daban origen a Hipótesis de Seguridad Interna o de Seguridad Externa, con situaciones de conflicto o de guerra respectivamente, según haya o no la posibilidad de que la situación genere hechos de violencia. En las situaciones en que se llegaba a determinar que existían Presiones, se procedía a redactar las Hipótesis de Conflicto. Por otra parte, en las situaciones en que se llegaba a determinar que existían Presiones Dominantes, se procedía a redactar las Hipótesis de Guerra. Las presiones se consideraban a aquellos antagonismos tras de los cuales existía un “poder” sea político, económico, sicosocial o militar que los sustentaba.

Es durante esta planificación que el IAEN experimenta con la Maestría en Seguridad y Desarrollo en curso en el año 2007, la implementación y uso de la Prospectiva para el diseño de escenarios, que permitan elaborar inicialmente *escenarios exploratorios*, que son aquellos que permiten describir la posible evolución futura de los acontecimientos actuales, para posteriormente diseñar un *escenario deseado* para el país (Visión de Futuro), que constituiría el punto de partida para la Planificación Estratégica de la Seguridad, justamente para cumplir lo visualizado en dicho escenario.

Para el efecto, el instituto pone en consideración de los maestrantes elaborar una tesis que permita insertar en el proceso de planificación de la seguridad el uso de la Prospectiva, siendo esa necesidad del IAEN lo que da origen al presente estudio, orientado a incluir en el proceso de

planificación una metodología para el diseño de escenarios, constituyendo el eje principal del trabajo.

Para el efecto, se trabaja también en una propuesta de "Manual de Metodología para La Planificación de la Seguridad Nacional" con el carácter de *provisional*, en el que el ponente participa y es usado para su experimentación con la XXXV Maestría en Seguridad y Desarrollo, que sería la última que se desarrollaría en el instituto con esa malla curricular.

El Plan Nacional de Seguridad Integral.

Como se ha venido desarrollando en la presente investigación, el modelo de planificación basado en la Doctrina de la Seguridad Nacional, con ligeras modificaciones, estuvo vigente desde el año 1979 con el último gobierno militar (Consejo Supremo de Gobierno), hasta el año 2009, en el cual con la presidencia del economista Rafael Correa, se inicia con la implementación de un modelo de planificación, basado en los nuevos conceptos de seguridad, políticas acordes al escenario geoestratégico mundial y regional, así como implementando estrategias de carácter integral y multidimensional.

En diciembre del 2011, el Ministerio Coordinador de Seguridad emite el Plan Nacional de Seguridad Integral, el mismo que consta de un Plan Macro y varias Agendas: Agenda de Política Exterior para la Seguridad, Agenda Política de la Defensa, Agenda Nacional de Inteligencia, Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad, Agenda de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Agenda de la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Agenda de Plan Ecuador y Estrategias de Seguridad Vial.

Las instituciones encargadas de la aplicación del plan exponen en las agendas sus respectivos planes de acción y los medios disponibles para hacerlo y son: los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional, de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; mas las Secretarías Nacionales de Inteligencia, de Gestión de Riesgos

y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador. El proceso está bajo el liderazgo del Ministerio de Coordinación de Seguridad.

En la Introducción del Plan Macro, se hace referencia a otros documentos del estado:

“[...] el Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013, instrumento que establece las políticas sectoriales de seguridad cimentadas en los nuevos paradigmas del siglo XXI, dando continuidad al proceso de cambio reflejado en la Constitución de la República, el Plan Nacional para el Buen Vivir y la Ley de Seguridad Pública y del Estado” (2011:13).

Cabe resaltar que en el ámbito de la Seguridad Humana, es decir, en la protección y garantías para el ciudadano, el plan hace especial énfasis y busca desmilitarizar la seguridad del estado: “Así, se plantea un nuevo enfoque de seguridad centrado en el bienestar del ser humano, como centro de sus políticas, estrategias y acciones” (2011:13). Esta intención se refuerza con la inclusión de los doce objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir que son:

Auspiciar la igualdad, la cohesión, y la integración social y territorial en la diversidad; Mejorar las capacidades y potencialidades de la población; Mejorar la calidad de vida de la población; Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable; Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana; Garantizar el trabajo estable, justo y digno, en su diversidad de formas; Construir y fortalecer espacios públicos interculturales y de encuentro común; Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad; Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia; Garantizar el acceso a la participación pública y política; Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible; Construir un Estado Democrático para el Buen Vivir. (2009: 03 a 234).

Con respecto al enfoque en el contexto internacional se establece que el Ecuador promueve el modelo de Seguridad Cooperativa en lugar del modelo de Seguridad Colectiva, destacando que dicho modelo previene los conflictos a través de varios mecanismos como son: “[...] la cooperación en diferentes ámbitos, las Medidas de Confianza Mutua, la Diplomacia Preventiva, la limitación y transparencia en los gastos militares, el compromiso de no utilizar la fuerza para resolver los conflictos, es decir, tiene una naturaleza preactiva y preventiva[...].” (2011:15).

Los ámbitos de acción de la seguridad con enfoque integral del plan son:

- Justicia y Seguridad Ciudadana: Derechos Humanos, Violencia, Delincuencia, Seguridad Vial, Justicia y Paz Social.
- Relaciones Internacionales y Defensa: Integridad Territorial, Política Exterior, Recursos Estratégicos, mantenimiento de la Soberanía, Paz.
- Democracia y Gobernabilidad: Construcción de Institucionalidad (marco legal), Participación Ciudadana, Régimen Democrático.
- Justicia social y Desarrollo Humano: Paz y Desarrollo, Infraestructura, Población de la frontera, Recursos Naturales, Asistencia Humanitaria, Soberanía.
- Ambiental y Gestión de Riesgos: Soberanía Alimentaria, Prevención, mitigación y respuesta, Derechos de la Naturaleza.
- Ciencia y Tecnología: Especialización del talento humano, Industria de la Defensa, Investigación científica y tecnológica.

Merece especial análisis lo plasmado en la Agenda Política de la Defensa, pues se busca crear una cultura de defensa en la sociedad, a través del fortalecimiento de las relaciones civiles-militares, con lo que se logra además mejorar la imagen de las Fuerzas Armadas, las mismas que como institución pública están en la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía de sus acciones. Se hace especial énfasis en la subordinación de las mismas al poder civil, lo que vigoriza su institucionalidad. También se continúa con el plan de reestructuración de las Fuerzas Armadas, buscando mejorar su capacidad operativa, con un Comando Conjunto fortalecido que lidere a las tres fuerzas, en el afán de mejorar su accionar y lograr la conjuntés, sin dejar a un lado el mejoramiento de la calidad de vida de los soldados.

En el ámbito de la planificación se deja de planificar por hipótesis de conflicto o de guerra, es decir ya no se enfoca en determinar los medios necesarios para un tipo concreto de conflicto o misión específica, sino que es mucho más general y apunta al desarrollo de *capacidades estratégicas* para

abarcar un espectro mayor de desafíos. En términos militares, se entiende por capacidad al conjunto de factores (sistemas de armas, infraestructura, personal y apoyo logístico) constituidos en base a principios y procedimientos doctrinales que pretenden lograr un *efecto militar* en el nivel correspondiente para cumplir las misiones asignadas. Esto, considerando que como se ha analizado anteriormente, las Fuerzas Armadas deben estar en condiciones de enfrentar las amenazas tradicionales y también las nuevas amenazas, en el ámbito de su competencia.

Retomando el tema de la planificación y a manera de síntesis, podemos decir que en la planificación tradicional en base a la doctrina de Seguridad Nacional, se planificaba basándose en una *Apreciación Político Estratégica* de la situación Nacional e Internacional, de donde se deducían las hipótesis de conflicto o de guerra, generalmente ante un adversario o amenaza plenamente identificados. La doctrina de la Seguridad Cooperativa ha definido que existen *nuevas amenazas*, muchas de ellas de tipo transnacional, a más de las amenazas tradicionales, riesgos y otras preocupaciones de seguridad.

Frente a una multiplicidad de amenazas, se dificulta por lo tanto, la planificación mediante *apreciaciones e hipótesis*, por lo que surge la necesidad en este estudio de analizar la conveniencia de planificar haciendo uso de la Prospectiva, que permita el diseño de escenarios en los cuales se visualicen todos los factores que puedan afectar a la seguridad del estado, así como sus posibles evoluciones en un horizonte de tiempo determinado, lo que permita a la vez a los planificadores y decisores políticos, tomar acciones estratégicas en el presente, para neutralizar estos factores, fortalecer las capacidades del estado para lograr un *escenario deseado* y alcanzar la paz y la seguridad.

#### El empleo de la Prospectiva en la planificación de la Seguridad

La planificación a largo plazo genera un alto nivel de incertidumbre y complejidad, debido a la dificultad de pronosticar el comportamiento de los actores y de los factores que inciden en el ámbito de la seguridad y por el nivel en que se planifica, considerando que el estado es por naturaleza un sistema complejo. El nivel de incertidumbre es directamente proporcional al

horizonte de tiempo al que se proyecta la planificación, a mayor plazo, mayor dificultad de planificar con certeza. Pero también la cantidad y calidad de información disponible juega un papel decisivo a la hora de planificar, como lo afirma Francisco José Mojica: "Podríamos decir que existe una correlación negativa perfecta entre información e incertidumbre. A mayor información, menor incertidumbre y viceversa" (2008:02).

Sin embargo, el éxito de una planificación está dado justamente por el grado de aproximación y previsión a los eventos que puedan ocurrir, para lo cual es necesario tomar acciones en el presente, que en cierta forma permitan construir y modificar ese futuro incierto al que nos aproximamos inexorablemente.

Hay sociedades que son ejemplos de previsión, especialmente ante los efectos de los fenómenos naturales, como es caso del Japón, cuyo territorio fue afectado por un terremoto y posteriormente un tsunami en marzo de 2011. A pesar de la magnitud del terremoto, (9,0) las pérdidas tanto humanas como materiales hubiesen sido mucho peores, si esto ocurría en las costas de otro país que no tiene esa amenaza frecuente, gracias a la cultura de seguridad de dicha sociedad ante los desastres, pero más que todo, debido al alto nivel de previsión que tienen las autoridades niponas para proteger a su población.

Con este breve ejemplo, trato de identificar varios componentes de la Prospectiva. Por una parte, la identificación de factores o variables que afectan a la seguridad, materializadas en este caso por el terremoto y el tsunami. Hay variables que son imposibles de manipular por el hombre, por obvias razones, así como es difícil predecir el lugar y el momento de su ocurrencia, es decir, se presenta un alto nivel de incertidumbre ante lo desconocido. Es reconocido a nivel mundial el avance de los japoneses en la arquitectura anti-sismos, lo que justamente permitió que muchas vidas se salvaran ante la magnitud del terremoto. Por lo tanto hay variables que si pueden ser manipuladas y modificadas por el hombre en el presente a través de acciones estratégicas, con la finalidad de lograr un efecto deseado en el futuro, favorable a sus intereses. Otro de los componentes de la prospectiva a considerar es el horizonte de tiempo al que se proyectará el estudio, lo que más bien

depende de la decisión de la autoridad que lo ejecuta. En el ámbito político normalmente coinciden con un período de gobierno; sin embargo hay que considerar que existen objetivos de estado a más de los objetivos de gobierno, los que trascienden el corto y mediano plazo.

Las variables identificadas en un estudio prospectivo, nos permiten determinar la cantidad de información que estará disponible para la *construcción* de un futuro deseado y por lo tanto el nivel de incertidumbre y complejidad del mismo. Según Francisco Mojica, son dos las disciplinas que estudian y analizan el futuro: el "forecasting" y la "prospectiva" y explica:

Al analizar el futuro por medio del forecasting estamos asumiendo que tenemos información y por lo tanto buenas razones para servirnos de las leyes de probabilidad. Michel Godet, muy cauteloso, explica sin embargo, que los resultados del forecasting solo nos autoriza a "reducir la incertidumbre". La prospectiva, por su parte, se siente muy tranquila en aguas de mayor incertidumbre y en ámbitos de alta turbulencia porque no pretende probabilizar los eventos del futuro sino entrar en él mediante "el arte de la conjetura" y construir la mejor opción que encuentre, después de examinar las más importantes. (2008:02).

El forecasting es un método acuñado en los Estados Unidos cuyo significado es "pronóstico" y le ha permitido desarrollar grandes proyectos en el ámbito de la tecnología, a través del empleo de expertos en cada área del conocimiento. Por otra parte, Mojica explica que la prospectiva es de origen francés y la describe sucintamente: "Esta corriente de los estudios de futuro está basada en la identificación de futuros posibles o "futuribles" para escoger el más conveniente y fabricarlo desde el presente. Para la prospectiva el futuro irá a ocurrir en la medida en que lo preparemos por medio de acciones precisas" (2008:03). De ahí nace el slogan que este autor utiliza en sus ponencias "el futuro no se predice sino se construye".

Analizando estos breves conceptos de estudios de futuro, se puede inferir que en los dos casos existen factores comunes que constituyen las premisas básicas para realizar el ejercicio intelectual futurista. Por una parte la *información* y por otra parte la *incertidumbre* y se ha explicado las connotaciones de cada uno de dichos términos.

Pero en ninguno de los dos casos se lograrían resultados sin un componente que los hace creíbles para efectos de planificación: la Estrategia. Si bien la prospectiva y el forecasting, exploran el futuro con mayor o menor probabilidad de ocurrencia, la Estrategia determina el "como" hacer que el futuro deseado se materialice. De ahí la importancia de las acciones estratégicas a desarrollarse "desde ya" con la finalidad de lograr un efecto deseado a largo plazo.

José Mojica establece la gran diferencia entre estas dos disciplinas, sin dejar de afirmar que pueden ser complementarias: "[...]el forecasting asume que el futuro puede ser identificado y reconocido. La prospectiva rechaza esta aseveración y considera al futuro como un espacio que tiene vida solamente en la mente humana, pero que puede convertirse en realidad si lo identificamos plenamente y lo construimos" (2008:04).

Por consiguiente, si no concentramos en el ámbito de la seguridad, podemos fácilmente deducir que tiene algunas características particulares: gran cantidad de variables de difícil manipulación; volatilidad en el ambiente, pues un hecho aparentemente simple puede desembocar en una situación de consecuencias impredecibles como es el caso de la denominada "primavera árabe", movimiento que se extendió por varios países de la región y que se originó en un hecho supuestamente insignificante ocurrido en Yemen. La presencia de gran cantidad de actores con sus respectivos intereses, los que si llegan a contraponerse, generan una situación de conflicto; la incidencia de nuevas amenazas, algunas de carácter transnacional y de naturaleza asimétrica, difíciles de controlar por el estado en forma unilateral y convencional.

Este breve análisis permite colegir que la planificación de la seguridad, está condicionada por un alto nivel de incertidumbre y de complejidad, lo que hace que la balanza se incline por emplear la Prospectiva como una herramienta de apoyo para la planificación de la seguridad del estado, considerando que si el forecasting fue diseñado para *pronosticar*, la prospectiva fue diseñada para *construir* y edificar un futuro seguro y libre de amenazas, que es lo que busca un estado moderno para su sociedad.

También es oportuno añadir que la doctrina de la Seguridad Nacional, plasmada en los distintos manuales del IAEN que han sido citados en este estudio, no contemplaba el empleo de la prospectiva para el proceso de planificación de la seguridad hasta el año 2007, a partir del cual se hace la primera aproximación al respecto con la Maestría en Seguridad y Desarrollo.

La Prospectiva.-

Una vez que se ha determinado la conveniencia del uso de la prospectiva en la planificación de la seguridad, es conveniente ampliar los conceptos y las metodologías de esta ciencia.

“La prospectiva o investigación de futuros es el estudio sistemático de posibles condiciones del futuro. Incluye el análisis de cómo esas condiciones podrían cambiar como resultado de la aplicación de políticas y acciones, y las consecuencias de estas políticas y acciones. La prospectiva puede orientarse a problemas grandes y complejos, o a otros de pequeña escala; puede focalizarse en un futuro cercano u otro distante; puede proyectar las condiciones posibles, o las deseadas; y puede combinar todas estas posibilidades. Su propósito “no es” conocer el futuro, sino ayudarnos a tomar decisiones acertadas “hoy y en cada momento”, a través de sus métodos que nos obligan a prever o anticipar oportunidades y amenazas y considerar cómo controlarlas. El futuro no puede conocerse, pero pueden explorarse las posibilidades futuras y sus consecuencias, y basándose en tales consideraciones, pueden tomarse las decisiones que influyan en el resultado de eventos y tendencias. Claramente, es mejor prevenir que no hacerlo”. (Balbi 2005:07)

Esta amplia descripción hecha por Raúl Balbi, permite ratificar la capacidad preventiva que ofrece la Prospectiva y su estrecha relación con la Estrategia, pues donde termina la primera, inicia la planificación estratégica. Otro aspecto a resaltar es su adaptabilidad a las condiciones del ambiente a analizar, ya que puede aplicarse tanto a grandes como a pequeños problemas y al referirse al horizonte de tiempo, este puede ser lejano o cercano. Un modelo actual de esta aplicación constituye el Plan Nacional de Seguridad Integral del Ecuador, cuyo horizonte de tiempo fue proyectado hasta el año 2013, coincidiendo con el período de gobierno, allende a que algunas estrategias de mencionado plan, continuarán cumpliéndose luego de terminado dicho periodo, ratificando otra de las características de la ciencia que sostiene que la construcción de un futuro, se inicia en el presente.

En relación al apoyo de esta ciencia a la planificación del estado, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortegón, lo desarrollan en su obra "Manual de Prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe" donde sostienen:

La prospectiva se constituye así en un campo en plena evolución, de intersección entre los estudios del futuro, el análisis de políticas públicas y la planificación estratégica. Fundamentalmente busca aclarar las prioridades gubernamentales y de la región, sector o cadena productiva bajo estudio. Pero su propósito más amplio es promover un gran cambio cultural, una mejor comunicación, una interacción más fuerte y una más grande comprensión mutua entre los actores sociales para pensar su futuro y tomar decisiones desde el presente. (2006:88).

En este contexto, los autores destacan la importancia de esta tríada, basada inicialmente en los estudios de futuro, lo que permitirá concebir una respuesta del estado ante las demandas sociales a través de las políticas públicas y que finalmente se ejecutarán por medio de la Estrategia, en cada uno de los niveles de planificación, sin dejar de considerar el importante rol que desempeñan los actores sociales, que no pueden quedar fuera de este proceso de interacción.

En la misma obra los autores se desarrollan el tema particular de "Análisis de la Política Pública: rol de la prospectiva para apoyar la modernización del Estado y mejorar la capacidad de gobierno" de la siguiente manera:

Un aspecto esencial en la construcción de un Estado moderno y competente radica en mejorar la contribución de la prospectiva para comprender y gestionar una amplia gama de transformaciones sociales y tecnológicas. Al efecto se requiere asumir formas creativas de trabajo en red, constituir un esquema de decisión estratégica en el sector público, abrir y mejorar el nivel del debate público de los grandes asuntos colectivos, promover espacios y metodologías de concertación activa y reforzar las capacidades de acción y de adaptación a situaciones inestables, inciertas o altamente conflictivas. Emprender un propósito semejante implicaría mejorar las prácticas de planificación y gestión de las organizaciones del Estado. (2006:93)

Uno de los aspectos importantes de esta ponencia radica justamente en el constituir un esquema de decisión estratégica en el sector público, a cuyo cometido apoya esta ciencia al explorar varias soluciones a futuro a un problema actual, lo que traducido al ámbito de la planificación de la seguridad, se materializa en el Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Estado, liderado por el Presidente de la República en el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, con el aporte del

Ministerio de Coordinación de Seguridad, mas los órganos asesores y los órganos ejecutores materializados por los Ministerios y Secretarías, lo cuales están en condiciones de tomar las decisiones estratégicas en su nivel, para la consecución de los objetivos del plan y lograr la integralidad, considerando justamente que las cuestiones de seguridad son de carácter inestable, incierto y conflictivo como los sostienen los autores.

Como se puede evidenciar, existe una sinergia entre la Prospectiva y la Estrategia, en una simbiosis denominada Prospectiva Estratégica, que no es otra cosa que poner la previsión al servicio de la acción, pasar de las ideas a los hechos, permitiendo la planificación estratégica con un enfoque integral con el empleo de *escenarios*, para tomar acciones en función de un entorno que normalmente es cambiante y evolutivo. No se debe confundir los escenarios con las decisiones estratégicas, por lo que es procedente definir este término. Según Michel Godet y Philippe Durance, en su reciente obra, "La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios" lo define de la siguiente manera:

Un escenario es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y por la serie de hechos que permiten pasar de la situación original a la situación futura. La palabra "escenario" se utiliza excesivamente para calificar cualquier tipo de juego de hipótesis. Ahora bien, para que se pueda constituir un escenario, esas hipótesis deben reunir cinco condiciones simultáneamente: pertinencia, coherencia, verosimilitud, importancia y transparencia. (2011:34).

Como bien lo aclaran los autores, no toda hipótesis puede ser considerada como escenario, pues requiere ciertas características, entre la que podemos destacar la verosimilitud o credibilidad, especialmente a la hora de identificar las variables y actores que se proyectarán desde una situación presente u original hacia una situación futura. La importancia es otro factor a tomarse en cuenta, pues en un nivel de planificación como es el estatal, el escenario debe captar las aspiraciones e intereses nacionales en materia de seguridad. Para la Dra. Guillermina Baena Paz, un escenario es "[...] un *futurible*, un futuro posible de entre varios alternativos, que describe una situación hipotética futura. Este futurible se construye a partir de una conjunción entre una o varias tendencias consideradas dominantes (contexto) y la actitud (estrategia) desarrollada hacia éstas, [...]" (2004:101). Resalta también como este método apoya en la toma de decisiones:

Debido a la conexión presente-futuro y a la dualidad contexto-estrategia que supone el escenario, la construcción de escenarios es “un instrumento que ayuda en la toma de decisiones, al proveer un contexto para la planificación y la programación, bajando el nivel de incertidumbre y aumentando el nivel de conocimiento, en relación a las consecuencias de las acciones, que han sido o van a ser emprendidas en el presente. (2004:101).

Al respecto, se ratifica la importancia de disminuir la incertidumbre al inicio de una planificación estratégica, aumentando el nivel de conocimiento, situación frecuente al momento de abordar los temas relacionados a la seguridad.

Sobre los tipos de escenarios Godet y Durance los clasifican en dos grandes grupos: “[...]exploratorios, que parten de tendencias anteriores y presentes y conducen a futuros verosímiles, los anticipatorios o normativos, contruidos a partir de imágenes alternativas de futuro, deseado o temido, y diseñados en forma retroproyectiva”.(2011:34). Las denominaciones varían según la escuela prospectiva, sea esta francesa o norteamericana, pero esta clasificación general permite distinguir a los exploratorios o los que se basan en las evoluciones de los acontecimientos en una situación más probable o más extrema y permiten prevenir para no caer en una situación desventajosa. Por otra parte los normativos o anticipatorios que se basan en la retroproyectiva, es decir un método de ver hacia delante y volver hacia atrás, para nuevamente volver hacia el futuro. Dentro de estos últimos se ubica el escenario deseado o también denominado *escenario apuesta*. Por su parte, Guillermina Baena, clasifica a los escenarios de la siguiente manera.

Por el tipo de futuro, hay escenarios:

- Normativos (los deseos, sus restricciones se derivan de las leyes naturales).
- Exploratorios (con las imágenes del presente se generan imágenes del futuro altamente probables de suceder) Los tendenciales son los que se ubican en este rubro.

Por el proceso que los determina los escenarios pueden ir:

- Del presente hacia el futuro,
- o del futuro hacia el presente.

(2004:102).

A manera de resumen, se puede añadir que el método de escenarios es por esencia anticipativo, ya que ofrece al planificador varias opciones de futuro posibles (escenarios), cada una de las cuales tiene una probabilidad de ocurrencia. Ante este abanico de posibilidades, se puede *construir el futuro* (escenario deseado, normativo o apuesta), para lo cual se toman las acciones estratégicas en el presente.

#### Metodologías Prospectivas.

La prospectiva puede emplear varias metodologías, básicamente dependiendo de la escuela de origen, aunque en términos generales son de tipo cuantitativo y cualitativo. Para Guillermina Baena, en su trabajo sobre Prospectiva Política, los define así: "Los métodos cuantitativos son los procedimientos formales mediante los cuales se obtiene y analiza la información con la ayuda de procesos estadísticos y métodos matemáticos" (2004:80). Estos métodos han sido utilizados por economistas, y desde hace mucho tiempo por matemáticos para realizar predicciones relacionadas por ejemplo, al clima, y por consiguiente se apoyan en el uso de un software, matrices y medios tecnológicos. Dentro de este grupo se pueden mencionar: Técnicas de Pronósticos, Técnica de Mic Mac, Pronóstico de Escenarios, Técnica Mactor, Análisis Estructural, Matriz de impactos Cruzados, Juegos de Simulación, etc.

"Los métodos cualitativos son los procedimientos que se basan en información subjetiva con base en la experiencia y la intuición de los expertos e involucrados directa o indirectamente en el tema de estudio" (2004:80), señala Baena. Algunos de estos métodos son: Método Delphi, Lluvia de Ideas o el Método de Construcción de Escenarios.

En la presente investigación, se analizaron las metodologías de mayor uso en el ámbito académico de Quito, especialmente las desarrolladas en la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE) a través del Diplomado en Prospectiva Estratégica, como el único centro educativo que realizaba estos estudios como parte de su oferta académica, con la finalidad de determinar luego de un estudio, cual metodología sería la que permitiera apoyar de mejor manera la planificación de la seguridad del estado.

Para el análisis de las metodologías prospectivas, me apoyaré en gran medida en un texto editado justamente en la ESPE, con fines didácticos titulado "Prospectiva Estratégica Aplicada", del autor Aquiles Gallardo Puelma. Las metodologías constituyen aspectos técnicos-doctrinarios, por lo que citaré textualmente lo escrito por sus autores, para concluir con un breve análisis.

### Brainstorming o Lluvias de Ideas

Con respecto al Brainstorming o Lluvias de Ideas, este método es resumido por Guillermina Baena como: "Círculos de 6 personas con un coordinador. Todos aportan sus ideas dando la vuelta al círculo una y otra vez hasta considerar agotado el tema. Se calcula que pueden surgir 40 ideas novedosas cada 30 minutos". (2004:82).

Según Aquiles Gallardo: "En un método grupal que aprovecha la imaginación y promueve la creatividad. Los participantes lanzan ideas espontáneamente con el fin de identificar posibilidades no exploradas. El brainstorming o lluvias de ideas es un excelente motor prospectivo. Su producto es similar al del monitoreo: captura información y la hace entrar al sistema, echando andar el análisis a través de otros métodos. Aunque muy simple, tiene reglas que deben seguirse, porque en razón de ser grupal y abierto, si no es conducido con disciplina, deriva con facilidad en una reunión poca seria.

El Brainstorming o lluvias de ideas no es un método analítico, sino un método generador de ideas. El análisis prospectivo se realiza mediante otros métodos. Es un error frecuente que el conductor de un ejercicio de lluvia de ideas permita la discusión y el debate entre los participantes, con los enojos e inhibiciones del caso.

Las ideas se deben anotar tal como surgen, sin exigir relaciones entre ellas, aunque algunas surjan de otras y muchas veces parezcan o sean la misma con distintos nombres. El propósito es recoger varias ideas, y si se resulta divergentes, tanto mejor" (s.a.:131). .

Los pasos del método son:

1. Elegir y convocar un grupo reducido (máximo 15 personas; en números superiores a ese, los grupos generan comportamientos assembleísticos), idealmente multidisciplinario y proveniente de varias unidades dentro de la organización.

2. Elegir un lugar aislado, idealmente con un pizarrón visible a todos. (una sala de clases o una sala de reuniones).
3. Anunciar el objetivo de la convocatoria, en este caso la realización de un ejercicio de lluvias de ideas, describir en qué consiste y explicitar el problema específico.
4. Advertir: (a) que se espera aflorar el ingenio y la creatividad de los convocados, sin reprimir el impulso de lanzar ideas aparentemente extravagantes o fuera de contexto y (b) que no se permitirán burlas, o pena de ser sorprendido por atentar contra el objetivo.
5. El conductor debe observar las directrices del punto anterior. Una burla o una ironía de parte del jefe que dirige el ejercicio, hacia un subalterno que confiado aporte una idea que le cause público, romperá su relación de confianza con él para siempre.
6. Designar una persona en el rol de secretaria. Este debe anotar las ideas en el pizarrón.
7. Ofrecer la palabra por tiempo muy cortos. Cada participante expone su aporte de modo sintético.
8. No permitir contra argumentos, críticas o debates. Si se debe permitir el uso de una idea lanzada, con el fin de agregar o derivar de ellas, otras ideas.
9. La batería de ideas al final del ejercicio es el conjunto registrado en el pizarrón.
10. Anunciar el fin del ejercicio y agradecer la sinceridad del ingenio de los participantes.
11. De presentarse dudas respecto de alguna idea, el conductor puede solicitar aclaraciones al respecto.
12. Después del proceso aclaratorio, las ideas repetidas, pero presentadas bajo distinto enfoque, pueden difundirse y reformularse.

Transcribir las ideas a un documento, el que se convertirá en el insumo para la discusión, evaluación, consideración o descarte por parte de la unidad de análisis. (Aguilera Gallardo, s.a.: 131 a 132).

Esta metodología es ideal para estudios de corto plazo, que requieren soluciones inmediatas, pues las acciones a tomar pueden ser determinadas y decididas durante el ejercicio prospectivo y requieren de amplia libertad de acción y expresión para los participantes, siendo el conductor del grupo quien guíe a la toma de la decisión, lo que amerita idealmente la multidisciplinariedad de los analistas. Muchas veces la solución no sale de los expertos, sino de la creatividad de los participantes. Ayudaría para la solución de problemas de seguridad coyunturales y específicos.

## Matriz de Impactos Cruzados.

Esta es otra metodología que emplea la Prospectiva, que ha sido definida así: “Los métodos de impactos cruzados probabilistas vienen a determinar las probabilidades simples y condicionadas de hipótesis o eventos, así como las probabilidades de combinaciones de estos últimos, teniendo en cuenta las interacciones entre los eventos y/o hipótesis. El objetivo de estos métodos no es solamente el de hacer destacar los escenarios más probables, sino también el de examinar las combinaciones de hipótesis que serán excluidas a priori. En la práctica, si se considera un sistema de N hipótesis, el método SMIC, a partir de las informaciones facilitadas por los expertos, posibilita elegir entre las  $2N$  imágenes posibles (juegos de hipótesis) aquellas que deberían (habida cuenta de su probabilidad de realización) ser estudiadas muy particularmente. El método consiste por tanto en vigilar estrechamente los futuros más probables que serán recogidos por el método de los escenarios”. (Michael Godet, 2000: 98)

Con el aporte de otros autores se amplía la utilización de esta metodología: “La técnica de impacto cruzado fue desarrollada con la intención de afinar conceptualmente un aspecto específico del método Delphi. Cuando el Delphi se usa para prospectar acontecimientos futuros, tales aspectos tienden a examinarse aisladamente unos de otros. En los hechos, sin embargo, los eventos se relacionan a través de una intrincada red de cualidades e influencias mutuas, y el concepto de impacto cruzado representa un intento por incorporar la adecuada consideración de tales interrelaciones en el proceso de estimación de probabilidades de ocurrencia” (Nazli Chaucri y Thomas W. Robinson, 1978:119).

Esta metodología emplea matrices para analizar a cada una de las variables constitutivas o estructurales (análisis estructural), del estudio prospectivo y determinar la interacción entre ellas a través de un grado de dependencia o influencia mutua, con la finalidad de identificar las variables influyentes y las dependientes. Los modelos de Impactos Cruzados son una herramienta para tomar en cuenta la dependencia de algunas estimaciones prospectivas, de otras estimaciones prospectivas.

“El uso más frecuente y práctico, sin embargo, es el analizar un conjunto pequeño de variables críticas y observar el grado de mutua influencia. Una técnica que opera con este concepto es de la Construcción de Escenarios. Otra es la matriz de Impactos Cruzados. Ambos métodos relacionan las predicciones de cada variable y las integran en un todo, combinación que pone de relieve compartimientos que solamente en estado de mutua interacción, las variables tienen a bien revelar [...]” (Aquiles Gallardo:297). Esta interacción entre variables, le permite al analista determinar cuáles variables alcanzarán un cierto estado antes que otras y como esta situación influirá en el comportamiento del resto. Estas consecuencias deben ser analizadas como un todo, para determinar las acciones a tomar y en qué momento hacerlo.

Este método puede ser adecuado para los estudios de seguridad, especialmente en el ámbito de la estrategia sectorial, es decir a nivel ministerios, en donde las variables tienen un mayor grado de relación mutua. A continuación se expone un ejemplo de una Matriz de Impactos Cruzados, que permitiría analizar el grado de influencia o dependencia entre sí de las variables: salud, valores, educación, prosperidad, felicidad, mediante una valoración cuantitativa, partiendo de “cero”, para así poder calificar con un valor negativo, un impacto también negativo. Esto, desde el punto de vista de un padre y una madre que proyectan objetivos a largo plazo para sus hijos.

Estructura de la matriz de impactos cruzados

Sucesos Consecuencias	Salud	Valores	Educación	Prosperidad	Felicidad	SUMA
Sucesos Causa						
Salud		2	3	4	3	12
Valores	5		10	-1	9	23
Educación	5	8		9	5	27
Prosperidad	9	-2	1		4	12
Felicidad	4	0	0	-2		3

Fuente: Prospectiva Estratégica Aplicada. Elaborado por: Aquiles Gallardo Puelma.

En este breve ejemplo, se puede determinar cuáles son las variables que poseen un mayor grado de incidencia, de impacto entre ellas, (el valor total de la suma) por lo que tienen mayor "motricidad". En el presente caso son la Educación y los Valores, pues tienen un mayor nivel de influencia en la Salud, Prosperidad y Felicidad, lo que colige que el prospectivista puede recomendar a esta familia que concentre sus esfuerzos en la Educación y los Valores en base a los resultados del análisis, en el cual los familiares fueron quienes asignaron la valoración al impacto de cada una de las variables entre sí.

#### Matriz Decisional

Esta metodología es una herramienta muy utilizada en el ámbito de la defensa para apoyar a la toma de decisiones, especialmente en situaciones de apremio, de crisis, o con tiempo reducido, que facilita hacer una evaluación inicial de las opciones futuras disponibles para el decisor político o militar. También puede ser utilizada en cualquier otra situación, en la cual al tener varias opciones viables, es necesario decidir cuál es la más adecuada. Todas las opciones son evaluadas según sus consecuencias con respecto a la primera columna, para seleccionar la mejor.

El siguiente ejemplo es una matriz decisional que evalúa las opciones abiertas al decisor político, con respecto del modo de concluir militarmente la guerra con el Japón, en función de una batería de consecuencias. Las opciones están materializadas por: el Bombardeo Convencional y Bloqueo, la Invasión, etc., y las consecuencias son: Rendición Incondicional, Plazo de Rendición, etc.

## La perspectiva técnica en la decisión de la Bomba Atómica

<b>Decisor</b>	Voluntad colectiva unificada con el Presidente Truman				
<b>Problema</b>	Rendición incondicional de Japón				
<b>Meta</b>	Obtener la rendición incondicional tan rápido como sea posible, con un mínimo de pérdida de vidas para los aliados y (secundariamente) con un mínimo de costo, destrucción física y pérdida de vidas japonesas.				
<b>Opciones/ Consecuencias</b>	Bombardeo Convencional y Bloqueo	Invasión	Bomba-A Japón sin aviso	Bomba-A Japón con aviso	Bomba-A en isla deshabitada
<b>Rendición Incondicional</b>	Incierta	Altamente probable	Altamente Probable	Incierta	Incierta
<b>Plazo de rendición</b>	Largo	Noviembre 1946	Corto	Incierto	Incierto
<b>Pérdida de vidas aliadas</b>	Moderadas	+1.000.000	Ninguna	Ninguna Muy pocas	Ninguna
<b>Pérdida de vidas japonesas</b>	Muchas	+2.000.000	20.000 – 200.000	Pocas	Ninguna
<b>Costo</b>	Alto	Muy alto	Bajo	Bajo	Bajo
<b>Destrucción</b>	Muy alta	Muy alta	Alta	Alta	Baja
<b>Otras consecuencias</b>					
<b>Factores de mutuo intercambio</b>	Hay intercambio de una cosa por otra entre: vidas, tiempo, dinero y destrucción				
<b>Elección</b>	Bajo criterio de optimización				

Fuente: Prospectiva Estratégica Aplicada. Elaborado por: Aquiles Gallardo Puelma.

En el presente caso de análisis, las consecuencias de la matriz se convierten en *objetivos* y estos, se transforman en *criterios de evaluación*, para determinar cuál es la mejor opción a tomar, con las finalidades de lograr la meta: Obtener la rendición incondicional tan rápido como sea posible, con un mínimo de pérdida de vidas para los aliados y (secundariamente) con un mínimo de costo, destrucción física y pérdida de vidas japonesas.

Una vez realizado este análisis cualitativo, se puede incorporar los pesos a cada criterio, introduciendo una escala cuantitativa única para medir, en función de ella, la eficacia de cada opción o alternativa frente a cada criterio de evaluación.

Posteriormente, se ejecuta “[...] la operación aritmética de ponderar las notas por su peso específico y sumar estas notas relativas hasta obtener la utilidad global (absoluta) de cada opción.

Entonces la decisión es fácil: se adopta la de mayor utilidad. Veamos un modelo de una matriz decisional”. (Aquiles Gallardo,s.a.:258).

#### Estructura de la Matriz Decisinal

<b>CRITERIOS DE SELECCIÓN ALTERNATIVAS</b>	Tiempo de rendición	Pérdida de vidas aliadas	Rendición incondicional	Costo	Pérdida de vidas japonesas	Destrucción	Otras	Otras	Otras	<b>SUMA</b>
<b>PESO ESPECIFICO</b>	0,20	0,8	0,16	0,13	0,11	0,09	0,07	0,04	0,02	1,0
<b>OPCION A</b>										
<b>OPCION B</b>										
<b>OPCION C</b>										
<b>OPCION D</b>										

Fuente: Prospectiva Estratégica Aplicada. Elaborado por: Aquiles Gallardo Puelma.

#### Opinión de Expertos

Recurrir a la opinión de expertos es uno de los métodos más utilizados para la generación de escenarios, complementariamente a las herramientas anteriormente descritas, como lo explica Michael Godet:

Las variables clave, están identificadas, los juegos de actores analizados, se pueden ya preparar los futuros posibles a través de una lista de hipótesis que refleje por ejemplo el mantenimiento de una tendencia, o por el contrario, su ruptura. Se puede utilizar aquí el análisis morfológico para descomponer el sistema estudiado en dimensiones esenciales y estudiar las combinaciones posibles de estas diferentes dimensiones, combinaciones que constituyen otras tantas imágenes posibles de futuro. Con la ayuda de los métodos de expertos, se podrá reducir la incertidumbre estimando probabilidades subjetivas de que sucedan estas diferentes combinaciones o de los diferentes acontecimientos clave para el futuro [...] (2000:39).

Esta metodología permite obtener resultados desde varias ópticas y especialmente permite la mutidisciplinariedad en los aportes de los participantes como lo explica Aquiles Gallardo:

¿Cómo obtener un input especializado, cuando la materia a tratar excede las fortalezas específicas de cada integrante del grupo? Trivial: consultando expertos. Pero buscar expertos no es una opción frecuente, porque demanda tiempo, dinero y el desgaste de convencer a los que se oponen a consultar a outsiders (los que no siempre son expertos, outsiders y expertos no son sinónimos, pero, hay una definición de expertos que irrita a los insiders o personal de la casa: experto es cualquier persona que trabaja en otra parte, idealmente lejos). De este modo, hay que recurrir a este método solo cuando la ocasión lo amerita. Estas circunstancias son de tres tipos:

- a) Cuando no existe información histórica. En estos casos un experto dedicado al asunto constituye la única fuente de prospectiva disponible.
- b) Cuando, existiendo información histórica, la nueva característica del medio ambiente sugiere que una decisión propia adoptada anteriormente, ahora debe revisarse, dado que se percibe de una manera diferente.
- c) Cuando se trata de asuntos subjetivos, donde los factores éticos o morales son los elementos dominantes del análisis.

A la vez el autor menciona algunas vías para obtener estas opiniones:

Comisión o Comité: conformación de un grupo focal bajo el contexto de una dinámica de grupos.

Cuestionario: Otra manera de consultar a expertos, es solicitarles que contesten un cuestionario, cuyas respuestas debieran constituir el insumo especializado que requiera el analista o el grupo deliberativo.

Convenio con una Institución de Estudios Superiores: Una unidad orgánica de prospectiva puede suscribir un contacto con una universidad, think tank, doing thank o centro de estudios superiores, mediante el que se provea de información especializada en distintos campos.

Delphi: Este método, desarrollado entre otros por Harold Linstone en la Rand Corporation, es una suerte de sucesión de cuestionarios de un grupo de expertos, pero evitando los defectos de la discusión cara a cara de las comisiones. Presenta las siguientes características: (a) es anónimo, (b) es una secuencia interactiva y retroalimentada de cuestionarios y (c) presenta estadísticamente las respuestas del grupo. El método Delphi tiene muchos usos, pero el primordial es el prospectivo (de hecho toma su nombre del oráculo de Delfos) y consiste en constituir un grupo de expertos, llamado panel y una unidad de conducción del ejercicio a cargo de un moderador, que tiene la tarea de entregar información y contextos o escenarios al panel, así como de plantear las preguntas. De modo que el cuestionario, además de solicitudes específicas de opinión, debe contener las posturas y los argumentos de los panelistas. (s.a.: 218).

Esta metodología constituye una herramienta muy útil para la planificación de la seguridad, acorde a los nuevos conceptos y doctrinas actualmente en discusión, cuyas características de multidimensionalidad, generan a la vez respuestas inter-agenciales, donde la opinión de los expertos constituyen un gran apoyo para el diseño de escenarios y posteriormente en la dilucidación de la ruta estratégica a seguir.

#### La Técnica Del Escenario Apuesta

Esta técnica permite construir un futuro deseable o *apuesta* hacia el cual se enfocan las acciones estratégicas para lograrlo, en un horizonte de tiempo previamente establecido por el decisor político o el analista que ejecuta el estudio. Se asemeja a un juego de azar como su nombre lo indica, en el cual el reto es lograr lo visualizado en el escenario, que por supuesto es el que mas conviene a los intereses de la organización o del estado, si ese es el nivel de planificación.

Eduardo Balbi al referirse a la construcción del Escenario Óptimo (ideal lógico) hace referencia al escenario apuesta:

La pregunta orientadora que nos formulamos en este paso es: ¿Cuál sería el Estado de Futuro Óptimo pero dentro de valores ideales y a la vez lógicos, independientemente que sea factible alcanzarlo? De esta manera, construiremos un futuro óptimo, que no ha sido analizado en términos de factibilidad, pero que servirá para que toda vez que debamos comparar los comportamientos de cada variable en un escenario determinado (la evolución histórica del tema, su estado actual, el escenario tendencial, los exploratorios o el escenario apuesta, por ejemplo) lo hagamos en relación a este “ideal lógico” que servirá como matriz referencial de calidad para las comparaciones y evaluaciones. (2010:42).

Guillermina Baena se refiere a las etapas de metodología de Francisco José Mojica:

1. Precisión del tema de estudio
2. Identificación de las “variables clave” que lo definen.
3. Constatación del grado de poder y de los conflictos entre “actores sociales” involucrados.
4. Diseño del escenario probable o tendencial.
5. Diseño de otras opciones a escenarios alternos.
6. Elección del escenario “apuesta”.
7. Selección de las estrategias para alcanzar el escenario “apuesta”.

Procedimiento:

1. Se agrupan en dos categorías la por ejemplo: económicas y tecnológicas, político ambientales, sociales y culturales, científico-económicas, etc.
2. Indique si en 20 años estarán mejor o peor que ahora, ambas o una representativa de cada categoría.
3. El mejoramiento se señala con (+), el empeoramiento con (-).
4. Sólo hay cuatro combinaciones posibles (+ -), [+], [- -], [+ +].
5. Grafique el resultado en un cuadro que contenga los cuatro escenarios y póngales un nombre significativo.

Construcción de los escenarios

Escenario 1: Primera variable es (+). Segunda variable es (-).

Escenario 2: Primera variable es (-). Segunda variable es (+).

Escenario 3: Primera variable es [-]. Segunda variable es [-].

Escenario 4: Primera variable es [+]. Segunda variable es [+].

(2004: 108).

En la planificación de la seguridad, el análisis del escenario probable y de los escenarios alternos puede servir de herramienta para justificar la elección de uno de estos escenarios "por el cual se apuesta" y que será necesario construirlo desde ahora, a través de acciones estratégicas para que se materialice en el futuro.

Posteriormente los planificadores y en otra etapa, diseñarán las estrategias a emprender para alcanzar el "escenario apuesta", tomando en cuenta las condiciones que aparecen en el análisis de los escenarios alternos.

De esta manera, se desarrollará la tesis aplicando los conocimientos fundamentales y básicos de prospectiva para diseñar Escenarios al 2015, con la finalidad de tomar provisiones para cuatro Ámbitos de Acción de la Seguridad, como insumos de apoyo para iniciar la elaboración de los Planes Básicos para la Seguridad del Estado .

La investigación tendrá origen en el cantón Quito ya que en este ámbito geográfico se encuentran las instituciones que rigen la seguridad del estado, así como otras instituciones inmersas en el estudio. La duración de la tesis será de seis meses, al culminar el período, se realizará la entrega formal del documento, el que contendrá la metodología y el desarrollo de los escenarios prospectivos.

## Marco Jurídico

La planificación de la Seguridad del Estado, se basa en la Constitución Política del Ecuador, la Ley de Seguridad Pública y del Estado y su Reglamento, en el Decreto 332-C (Unificación de las Funciones y Misiones de las Juntas Provinciales), en el Decreto No. 1139 que reforma el Reglamento de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y en el Decreto 1372 mediante el cual se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

## Hipótesis

El empleo de una metodología de la Prospectiva, permite el diseño de escenarios con un horizonte al año 2015, como herramientas de alerta temprana, para apoyar la planificación de la Seguridad del Estado.

## Variable Independiente.-

Generación de escenarios con un horizonte al año 2015 mediante el empleo de una metodología de la Prospectiva.

## Variable Dependiente. -

Sustentar la planificación de la Seguridad del Estado.

### Capítulo 3

La prospectiva tiene como principal función ayudar a la toma de decisiones acertadas con la ocurrencia de eventos futuros, en ese sentido la determinación de una metodología adecuada entre las múltiples que existen es fundamental para lograr la generación de los escenarios adecuados para la planificación de la seguridad del estado.

#### Metodología y técnicas de la investigación

El diseño de la investigación del presente trabajo, es del tipo no experimental, debido a que la información obtenida por parte del investigador, se ejecutó sin que exista una manipulación deliberada de variables y los datos obtenidos son producto de cómo se presentaron en la realidad. Por otra parte es de corte transeccional, pues la información recabada obedece a un periodo determinado de tiempo y en un solo momento.

Considerando el estudio y su alcance, inicialmente es de tipo exploratoria, debido a que el propósito es destacar los aspectos fundamentales de una problemática determinada y encontrar la información relevante que permita estudios más profundos en la temática. En este caso fue necesario indagar y conocer el problema existente relacionado a la ausencia de la herramienta de la prospectiva estratégica en las fases de la planificación de la seguridad. Posteriormente es un estudio de tipo descriptivo, en virtud de que se determinaron y analizaron factores y características tendientes a la solución del problema; mediante el desarrollo paso a paso de una metodología para el diseño de los diferentes escenarios que apoyen esta planificación. Se ha considerado como criterios de clasificación a los ámbitos de la seguridad, lo que ha permitido ordenar, agrupar o sistematizar los objetos involucrados en el trabajo indagatorio. Se considera además que puede servir de base para investigaciones que requieran un mayor nivel de profundidad a realizarse por cada uno de los Subsistemas de Planificación de la Seguridad.

En relación a la clasificación genérica de los tipos de investigación, el presente trabajo de acuerdo a su objeto es de tipo aplicada, porque apunta a la solución de un problema específico, como es el

uso de herramientas actuales en apoyo a la planificación de la seguridad del estado, empleando los conocimientos tanto de Seguridad cuanto de Prospectiva Estratégica y en ningún momento se pretende la formulación o incremento de conocimientos científicos sobre las teorías de la Seguridad; y mas bien el trabajo se orientó a las consecuencias prácticas.

Considerando el tipo de investigación en relación al lugar, es de carácter bibliográfico porque se sustenta en obras, datos estadísticos, leyes y otros documentos relacionados a la doctrina de la seguridad del estado y a la prospectiva estratégica. Complementario a lo anterior, también es una investigación de campo, porque requiere la identificación y la participación de actores relacionados con los ámbitos de la seguridad, (Político, Económica, Sicosocial y Militar) quienes han recabado información a través de varios instrumentos como son las matrices de investigación, para desarrollar el comportamiento de los indicadores en un horizonte de tiempo proyectado.

La investigación planteada empleó el método analítico-sintético, a través de un procedimiento mental que logra la descomposición del problema a estudiar, es decir los ámbitos de la seguridad, a través de indicadores y actores que interactúan en la seguridad y defensa del estado. Seguidamente se sintetiza las partes constitutivas bajo un enfoque sistémico, en cada uno de los campos de acción del quehacer nacional. En esta posterior comprensión del objeto, se alcanza una profundización en el conocimiento del todo, de su estructura interna y las relaciones entre sus partes. Finalmente la investigación se ha fundamentado en el método inductivo, pues, mediante un procedimiento, se logra inferir resultados genéricos a partir de hechos particulares, a través de las probabilidades que resultan de la proyección de indicadores, variables y actores; lo que permite transitar de lo particular a lo general, hasta diseñar los escenarios en los campos político, económico, sicosocial y militar.

Para el desarrollo de la metodología, se ha considerado el aporte de profesionales alumnos de la XXXIV Maestría en Seguridad y Desarrollo, en virtud de que, constituían la primera promoción inmersa en un proceso de análisis y cambio en la metodología de planificación de la seguridad y que respondía a un currículo en el que se incluyó como asignatura la prospectiva estratégica, como una herramienta de apoyo a este proceso metodológico.

Se aplicó el método no probabilístico de tipo Juicio de Expertos, en el cual se seleccionaron a 12 alumnos, quienes por su conocimiento específico podían generar el análisis y sugerir en cada campo de acción, la conformación de la lista de indicadores y actores a ser analizados y posteriormente proyectados en el horizonte de tiempo previsto; pues son profesionales conocedores de la materia y su participación en la temática sería efectiva, creativa, argumentada y pragmática. De esta manera se conformó el grupo de expertos para integrar los grupos focales.

Tabla 1. Grupo de Expertos (Grupos focales)

Nómina de expertos	Ámbito Política	Ámbito Económica	Ámbito Sicosocial	Ámbito Militar
Máster, Ana Chamorro.	X			
Abogado, Patricio Calderón	X			
Ingeniera, Ximena Espinoza			X	
Ingeniera, Mabel Hidalgo	X		X	
Teniente Coronel Lic., Fabián Tobar				X
Capitán de Navío Ing., Armando Elizalde				X
Coronel Lic., Orlando Ortega				X
Licenciada, Mariana Méndez			X	
Economista, Gonzalo Navarrete		X		
Economista, Pablo Porras		X		
Ingeniero, Javier Sangucho		X	X	
Ingeniero, Franklin Álvarez		X		
Coronel Lic. José Luis Castillo	X			X

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Técnicas e Instrumentos

Mediante “Grupos Focales” se logró analizar cada una de los ámbitos de la seguridad, alcanzando los objetivos previstos en la investigación. Los talleres estuvieron dirigidos por el investigador, en donde los participantes interactuaron organizadamente frente a un mismo objeto de estudio, para llegar al producto planteado.

Considerando al método científico como un proceso mediante el cual se busca la verdad y que la metodología de la investigación nos lleva a la solución del problema a través de procedimientos claramente definidos, el sugerido en la presente investigación fue el adecuado, considerando que se abordaron cuatro temáticas con conocedores del tema.

## Desarrollo de la investigación

La agenda de trabajo de los talleres se basó en las siguientes líneas de acción:

- Inducción a los participantes
- Exposición de la metodología a emplearse (Técnica del Escenario Apuesta), para el diseño de los escenarios
- Organización de los Grupos Focales
- Objetivos a conseguirse en cada campo de acción
- Cronograma de actividades
- Sesiones plenarias
- Integración del trabajo

La agenda propuesta se aplicó en los siguientes talleres:

Tabla 2. Agenda para talleres

Talleres	Fecha	Lugar	Participantes	Objetivos
Taller No.1	18 al 20 de agosto 2008	IAEN	Todos	Organización del Grupo Focal. Entrega y revisión de material de apoyo
	21 al 22 de agosto 2008	IAEN	Todos	Socializar el proceso completo que se propone para la planificación de la seguridad del estado y determinar la utilidad del uso de los escenarios en el mismo, plasmados en la MATRIZ 01
Taller No.2	27 al 29 de agosto 2008	IAEN	Todos	Elaborar la lista de indicadores y actores de la Ambito Política, Económica, Sicosocial y Militar. Agrupar los indicadores de cada Ambito en dos variables estratégicas.
Taller No.3	02 al 05 septiembre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis político	Desarrollar los comportamientos optimistas y pesimistas de cada indicador de la Ambito Política
Taller No.4	02 al 05 septiembre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis político	Redactar los escenarios exploratorios posibles de la Ambito Política.
Taller No.5	09 al 12 septiembre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis político	Redactar el Escenario Tendencial y Escenario Apuesta de la Ambito Política.
Taller No.6	15 septiembre 2008	IAEN	Todos	Integración del trabajo. Plenaria
Taller No.7	16 al 19 septiembre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis económico	Desarrollar los comportamientos optimistas y pesimistas de cada indicador de la Ambito Económica.
Taller No.8	16 al 19 septiembre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis económico	Redactar los escenarios exploratorios posibles de la Ambito Económica.
Taller No.9	23 al 26 septiembre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis económico	Redactar el Escenario Tendencial y Escenario Apuesta de la Ambito Económica.
Taller No.10	29 septiembre 2008	IAEN	Todos	Integración del trabajo. Plenaria
Taller No.11	30 septiembre al 03 octubre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis sicosocial	Desarrollar los comportamientos optimistas y pesimistas de cada indicador de la Ambito Sicosocial.
Taller No.12	30 septiembre al 03 octubre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis sicosocial	Redactar los escenarios exploratorios posibles de la Ambito Sicosocial.
Taller No.13	07 al 10 octubre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis sicosocial	Redactar el Escenario Tendencial y Escenario Apuesta de la Ambito Sicosocial.
Taller No.14	13 octubre 2008	IAEN	Todos	Integración del trabajo. Plenaria
Taller No.15	14 al 17 de octubre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis militar	Desarrollar los comportamientos optimistas y pesimistas de cada indicador de la Ambito Militar.
Taller No.16	14 al 17 de octubre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis militar	Redactar los escenarios exploratorios posibles de la Ambito Militar.
Taller No.17	21 al 24 octubre 2008	IAEN	Grupo Focal de análisis militar	Redactar el Escenario Tendencial y Escenario Apuesta de la Ambito Militar.
Taller No.18	27 octubre de 2008	IAEN	Todos	Integración del trabajo. Plenaria

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Instrumentos de la investigación

Los instrumentos utilizados fueron básicamente matrices, que en su mayoría corresponden, a las que propone la técnica del escenario apuesta, más otros adicionales para apoyo de la investigación.

### Instrumento

#### MATRIZ 01: Proceso de Planificación de la Seguridad del Estado

En esta matriz se sintetiza el proceso completo de planificación de la seguridad del estado en sus tres fases:

1. Fase de Diagnóstico
2. Fase Política
3. Fase Estratégica.

Es importante haber iniciado los talleres con el grupo focal, presentando una inducción sobre esta matriz, pues a través de este instrumento se puede determinar la importancia y el aporte al proceso en si, que tienen los escenarios, así como su incidencia y conexión en la planificación de las otras fases. La inclusión de la prospectiva estratégica en la doctrina de planificación de la seguridad es parte de los cambios que se experimentaron con los cursantes de la XXXV Maestría en Seguridad y Desarrollo.

PROPUESTA DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO							
FASE DIAGNÓSTICO		FASE POLÍTICA		FASE ESTRATÉGICA			
NIVEL SECTORIAL		NIVEL NACIONAL		NIVEL SECTORIAL			
MINISTERIOS COORDINADORES		GOBIERNO NACIONAL: CONSEJO DE SEGURIDAD DEL ESTADO		MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LA SEGURIDAD			
Sub Fase 1	Sub Fase 2	Sub Fase 1	Sub Fase 2	Sub Fase 1	Sub Fase 2	Sub F 3	Sub Fase 4
Análisis del Ambiente	Análisis del Poder  Identificación de los FINES y MEDIOS como componentes de la ESTRATEGIA NACIONAL	Actualización de los Intereses y Aspiraciones Nacionales  Diseño de los Escenarios Exploratorios	Concepción Política Nacional. (Direccionamiento Político) <u>Referencias:</u> Lineamientos de la máxima autoridad del Estado. (Presidente de la República) (Plan Nacional del Buen Vivir y otros)  Diseño de los Escenarios Tendencial y Apuesta o Deseado (Visión del País)	Determinación de Objetivos, Políticas y Estrategias de Seguridad y Desarrollo	Determinación de áreas estratégicas o Centros de Gravedad Estratégicos	Redacción del Concepto Estratégico de la Seguridad y Desarrollo Nacional.	Elaboración de planes y directivas de Seguridad y Desarrollo Nacional.
<u>Interno</u>  <u>Fortalezas y Debilidades.</u> – Dimensiones de la seguridad.  – <i>Eficiencia y eficacia de Planes, Programas y Proyectos Vigentes</i>  <u>Externo</u>  <u>Oportunidades,</u> <u>Amenazas</u> – Mundial – Continental, – Regional y – Vecinal  – En el área de Seg. del estado, en el plano de las RR.II, las áreas estratégicas que tengan importancia actual y potencial, para los intereses nacionales.	<u>Necesidades. (Fines)</u>  – Del diagnóstico, resultan necesidades deseos, intereses y aspiraciones – Carencias que deben ser atendidas y que no fueron satisfechas por los planes, programas y/o proyectos en vigor – El estudio de las necesidades debe tener un carácter prospectivo  <u>Evaluación de los recursos disponibles y potenciales para atender las necesidades (Medios)</u>	<u>Análisis de la Política Nacional</u> Establecer las variables y Actores en cada una de las dimensiones de la seguridad – Hechos ya ocurridos o que están ocurriendo y que podrían causar, algún impacto en el futuro, identificados en la Fase del Diagnóstico. – Indicadores y Actores que intervienen en el escenario nacional Diseño de los Escenarios exploratorios alternativos. (Varias técnicas). <u>Elaboración de escenarios exploratorios con la técnica del Escenario Apuesta:</u> Básicamente dos: Optimista y Pesimista, (se puede hacer otros alternativos). – Examen de los eventos futuros definitivos variables y actores en cada una de las dimensiones de la seguridad <u>Elaboración de escenarios exploratorios, probabilísticos,</u> conjugando las técnicas de Brainstorming, Delphi y de impactos cruzados, además de un programa de procesamiento de datos específicos	<u>Diseño del Escenario mas Probable o Tendencial</u> – En la 1ª técnica, el escenario Tendencial será a partir de la selección de eventos futuros definitivos de los escenarios elaborados (optimista, pesimista u otros) y de la proyección de los indicadores establecidos.. – En la 2ª técnica de los escenarios exploratorios probabilísticos, deberá ser seleccionado el escenario con más probabilidad de ocurrir. <u>Escenario Apuesta. (Deseado o Normativo).</u> – Este escenario es definido por objetivos a alcanzar, que tratándose del planeamiento gubernamental, son los objetivos de Estado y de Gobierno. – Es la decisión de más alto nivel en todo el proceso de planeamiento ya que en este punto son fijados los objetivos de Estado y de Gobierno. Diseño de la RUTA ESTRATÉGICA a seguir para alcanzar el ESCENARIO APUESTA o DESEADO: Segmentar el período de gobierno en períodos de tiempo y visualizar los recursos requeridos Diseño de la Concepción Política Nacional	– Diseño de los Objetivos y Políticas de Seguridad y Desarrollo – Diseño de las Acciones Estratégicas de Seguridad y Desarrollo para cada Sub-Sistema de Seguridad. – Examen del Poder Nacional	– Políticas – Económicas – Sicosociales – Humanas – Militares – Otras que se identifiquen.	Concreta y sintetiza todo el estudio anterior que constituye la base para la solución del Problema de la Seguridad y el Desarrollo.	Plan Nacional de Seguridad Desarrollo Nacional
				Diseño del Plan de Gobierno para la Seguridad. (Objetivos de Gobierno).		C.E.S.D.N.	Emisión de Directivas a los Sub-Sistemas.

Fuente: Propuesta de Manual de Metodología para la Planificación de Seguridad y Desarrollo Nacional. Elaborado por: José Luis Castillo

Instrumento:

Indicadores y actores de la Ámbito (Sicosocial):

Con el aporte de los expertos, se identificó los principales indicadores que permiten analizar cada uno de los ámbitos de la seguridad. En el presente caso se demuestran algunos de los indicadores de la Ámbito Sicosocial. También se pueden incluir ciertos actores que influyen en forma predominante en este campo de acción.

- Población
- Educación:
- Identidad nacional
- Ciencia y Tecnología
- Asistencia Social, etc.

Instrumento:

MATRIZ 02: Matriz para desarrollar los comportamientos positivos y negativos de cada indicador.

En la presente matriz, se procede a realizar una proyección de cómo se comportarían estos indicadores en forma optimista (+) o pesimista (-) en un horizonte de tiempo determinado. Posteriormente la agrupación de estas proyecciones en cada sentido, permite redactar el escenario optimista, pesimista u otros escenarios exploratorios, en base a combinaciones cruzadas.

Tabla 3. Ámbito Sicosocial

Indicadores de la variable Operativa	Comportamiento (+)	Comportamiento (-)
Población	La población muestra un crecimiento adecuado, ensanchada en la base proporcionalmente a la disminución de la población anciana. La Esperanza de Vida, se mantiene a nivel general en 75 años, con buena calidad de vida en esta población.	La tasa de crecimiento poblacional subió desproporcionadamente, la pirámide determina que la población dependiente se ha incrementado en un alto porcentaje frente a la población económicamente activa, principalmente por el aumento de la migración y el aumento de la esperanza de vida en la población mayor de 65 años
Educación		
Salud		

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Instrumento:

MATRIZ 03: Matriz para calificación de indicadores para la situación actual, en cada ámbito de la seguridad.

En la presente Matriz, el grupo focal procede a colocar una calificación a cada uno de los indicadores de acuerdo a su apreciación y sobre la base de sus conocimientos y experiencia, considerando la situación actual en la que se encuentra cada indicador. Este proceso permitirá que posteriormente se visualice en forma gráfica la ubicación de las variables en un plano cartesiano. En el presente caso se demuestra con el Ambito Político y las variables a visualizar son: cultura política y gobernabilidad.

Tabla 4. Análisis Político

<b>Análisis Estructural</b>						
<b>Grupo Focal de Análisis Político</b>						
<b>Calificación de los principales indicadores de las variables estratégicas en la situación actual.</b>						
		<b>Expertos</b>				
		<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>	<b>Total</b>
<b>Indicadores de la variable Cultura Política</b>						
1	Cultura Política y participación ciudadana	4	3	5	4	4
2	Identidad Nacional y regionalismo	4	5	4	3	4
<b>Promedio</b>						<b>4</b>
<b>Indicadores de la variable Gobernabilidad</b>						
1	Gobernabilidad	4	4	4	5	4,25
2	Corrupción	2	3	1	4	2,5
3	Centralismo	3	5	4	3	3,75
4	Seguridad Interna y Externa	4	4	5	6	4,75
<b>Promedio</b>						<b>3,813</b>
<b>Ponderación</b>						
Excelente		10				
Muy Bueno		9	-		8	
Bueno		7	-		6	
Regular		5	-		4	
Deficiente		3	-		2	
Malo		1	-		0	

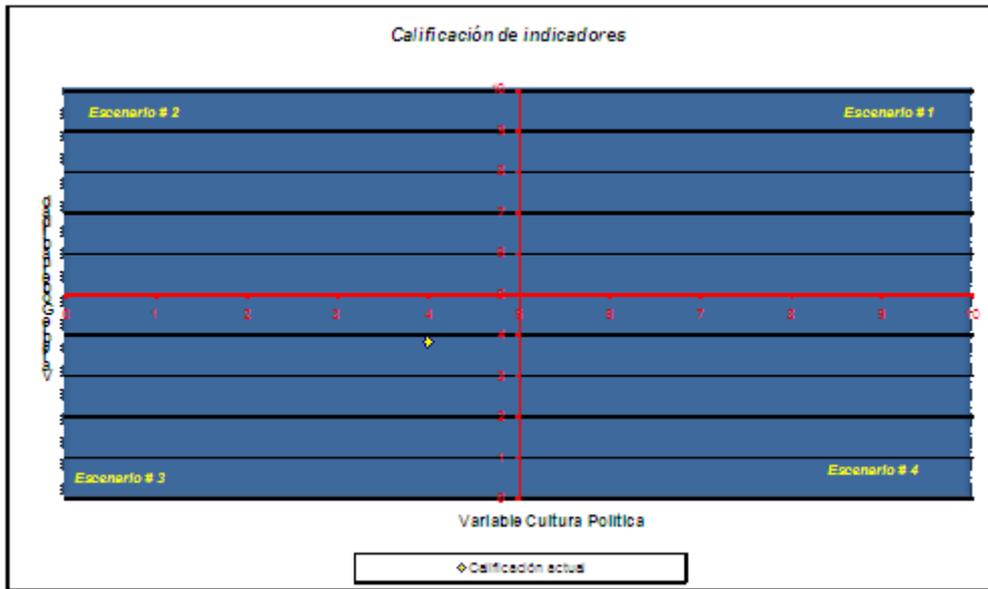
Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Instrumento

Gráfico de la posición actual de las variables estratégicas

Los valores asignados a cada uno de los indicadores y agrupados en dos variables estratégicas, son trasladados a un plano cartesiano en el cual se visualiza la posición actual de las mismas, lo cual permite determinar a la vez, en que situación se encuentra el ámbito Político en el momento que se está realizando la apreciación. Este procedimiento se emplea también para la situación tendencial y para la situación apuesta (el escenario deseado) en cada una de las otras expresiones. En el presente trabajo se omite los gráficos de las dos situaciones anteriormente descritas, por motivos de extensión del documento.

Figura 1. Calificación cultura política



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Instrumento:

MATRIZ 04: Matriz para calificación de indicadores para la situación tendencial.

En el presente ejemplo se ha tomado como demostración lo relacionado a la Ambito Política. En esta matriz se califica a los indicadores de acuerdo a la situación tendencial que presentan en el horizonte de tiempo proyectado. Este procedimiento, se aplica también a las otros ámbitos a ser analizadas.

Tabla 5. Calificación de indicadores variables estratégicas situación tendencial

<b>Análisis Estructural</b>							
<b>Grupo Focal de Análisis Político</b>							
<b>Calificación de los principales indicadores de las variables estratégicas en una situación Tendencial</b>							
		<b>Expertos</b>					
		<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>	<b>Total</b>	
<b>Indicadores de la variable Cultura Política</b>							
1	<b>Cultura Política y participación ciudadana</b>	5	4	5	6	5	
2	<b>Identidad Nacional y regionalismo</b>	3	4	3	3	3,25	
	<b>Promedio</b>					<b>4,125</b>	
<b>Indicadores de la variable Gobernabilidad</b>							
1	<b>Gobernabilidad</b>	3	3	4	4	3,5	
2	<b>Corrupción</b>	3	3	2	3	2,75	
3	<b>Centralismo</b>	4	4	6	5	4,75	
4	<b>Seguridad Interna y Externa</b>	5	5	5	7	5,5	
	<b>Promedio</b>					<b>4,125</b>	
<b>Ponderación</b>							
	<b>Excelente</b>	10					
	<b>Muy Bueno</b>	9	-		8		
	<b>Bueno</b>	7	-		6		
	<b>Regular</b>	5	-		4		
	<b>Deficiente</b>	3	-		2		
	<b>Malo</b>	1	-		0		

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Instrumento:

MATRIZ 05: Matriz para calificación de indicadores para la situación apuesta.

Igualmente en esta matriz se ha tomado como ejemplo lo relacionado a la *Ámbito Político*. En esta matriz se procede a calificar a los indicadores de acuerdo a la situación denominada *apuesta*, es decir a donde queremos llegar (futuro deseado) a través de una adecuada planificación estratégica en el ámbito de la seguridad. El escenario *apuesta* (también denominado *Escenario Deseado*), que se deriva de esta matriz, es el de mayor trascendencia, pues orienta el esfuerzo del poder nacional para su consecución y permite a la vez el mantenimiento de los objetivos nacionales. El procedimiento de esta matriz también se aplica a los otros ámbitos a ser analizados.

Tabla 6. Calificación de indicadores variables estratégicas situación tendencial

<b>Análisis Estructural</b>							
<b>Grupo Focal de Análisis Político</b>							
<b>Calificación de los principales indicadores de las variables estratégicas en una situación Apuesta</b>							
		<b>Expertos</b>					
		<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>	<b>Total</b>	
<b>Indicadores de la variable Cultura Política</b>							
<b>1</b>	<b>Cultura Política y participación ciudadana</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6,5</b>	
<b>2</b>	<b>Identidad Nacional y regionalismo</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6,25</b>	
	<b>Promedio</b>					<b>6,375</b>	
<b>Indicadores de la variable Gobernabilidad</b>							
<b>1</b>	<b>Gobernabilidad</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5,5</b>	
<b>2</b>	<b>Corrupción</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	
<b>3</b>	<b>Centralismo</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>6,75</b>	
<b>4</b>	<b>Seguridad Interna y Externa</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	
	<b>Promedio</b>					<b>5,813</b>	
<b>Ponderación</b>							
	<b>Excelente</b>	<b>10</b>					
	<b>Muy Bueno</b>	<b>9</b>	<b>-</b>		<b>8</b>		
	<b>Bueno</b>	<b>7</b>	<b>-</b>		<b>6</b>		
	<b>Regular</b>	<b>5</b>	<b>-</b>		<b>4</b>		
	<b>Deficiente</b>	<b>3</b>	<b>-</b>		<b>2</b>		
	<b>Malo</b>	<b>1</b>	<b>-</b>		<b>0</b>		

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis y comprobación de Hipótesis

### Operacionalización de Variables

Tabla 7. Operacionalización de variables

VARIABLES	DEFINICIÓN	INDICADORES	ITEMS
Factibilidad de una metodología adecuada	La factibilidad, se comprende como el conjunto de características de un método que permita la asimilación simple, que sea comprensible, sencillo, que pueda realizarse y que sea útil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asimilación</li> <li>• Comprensible</li> <li>• Sencillo</li> <li>• Realizable</li> <li>• Util</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo ejecución</li> <li>• Grado de dificultad</li> <li>• Cuantificación</li> <li>• Personal capacitado en seguridad y prospectiva</li> </ul>
Elaboración de escenarios prospectivos	“un escenario prospectivo es un conjunto formado por la descripción de una situación futura y un camino de acontecimientos que permiten pasar de una situación original a otra futura.” (Godet:2000:17)	Variables Ámbitos de la seguridad Situación actual de la seguridad Actores de la seguridad Cuantificación de variables Nivel de análisis Futuro deseado	Variables de la seguridad Multidisciplinariedad Tendencias de la seguridad Identificación de actores Visualización de datos Planes de seguridad del estados Niveles de seguridad

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

### Diseño de la Investigación

En este inciso se hará uso de la información recopilada mediante el tratamiento estadístico, se usaran herramientas de análisis básicas como Excel de Microsoft, que es muy conocido y usado por los muchos usuarios.

## Población o Universo

El propósito del caso de estudio es seleccionar la metodología mas apropiada para el diseño de escenarios para la planificación de la seguridad del Estado para el año 2015.

Para la selección de la población o universo se tomo como referencia, que las personas hacia las cuales iría dirigida el estudio, deberían tener conocimientos previos de Seguridad y Prospectiva, motivo por el cual se tomaron a las ultimas 5 promociones del IAEN y ESPE en las maestrías de Prospectiva y Seguridad respectivamente. A continuación se detallan en la siguiente tabla el número de alumnos graduados en las maestrías a ser tomadas en cuenta para el estudio.

Tabla 8. Profesionales graduados en maestrías afines

PROMOCIÓN	GRADUADOS MAESTRÍA	
	PROSPECTIVA	SEGURIDAD
1	16	37
2	30	37
3	14	28
4	7	39
5	7	35
<b>TOTAL</b>	<b>74</b>	<b>176</b>

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

El universo para el presente estudio son los 250 profesionales en las materias de Seguridad y Prospectiva, de los datos históricos obtenidos se puede notar que la mayor proporción de profesionales corresponde a los profesionales de seguridad. La selección de esta población tiene como función:

- Hacer un análisis de las principales características de la cada una de las distintas metodologías propuestas para el diseño de escenarios futuros para la planificación de la seguridad del estado.

- Probar que existe una o varias metodologías prospectivas adecuadas y con mejores cualidades para el diseño de escenarios futuros para la planificación de la seguridad.

### Segmentación de la Población

La población esta conformada por profesionales de las maestrías de Prospección y Seguridad del IAEN y la ESPE respectivamente, por lo que es necesaria realizar una segmentación de esta población para conocer cuales es el porcentaje de encuestas que se deben realizar a cada uno de estos segmentos.

La población total a ser tomada en cuenta son 250 individuos, de estos 74 corresponden a la Maestría de Prospectiva que equivale a un 29,6%, y 176 personas de la Maestría en Seguridad que equivalen al 70,4%.

Al realizar el muestreo se deberán tomar en cuenta cada uno de los porcentajes de los segmentos la población para así tener resultados que agrupen a todos los elementos de la población.

### Tamaño de la Muestra

Para determinar el tamaño de la muestra se utilizo la siguiente formula estadística:

$$n = \frac{z^2 pqN}{e^2 (N - 1) + z^2 pq}$$

#### **Donde:**

n, es el tamaño de la muestra

z, nivel de confianza que será del 95%

e, margen de error 10%

N, es la población

p, probabilidad de ocurrencia

q, probabilidad de no ocurrencia

De los mencionado anteriormente el tamaño de la población  $N = 250$ . El valor de  $z$  a un nivel de confianza del 95% es del 1,96. El margen de error “e” del 10%. Y una probabilidad de éxito del 90% (este valor fue obtenido mediante la realización de una prueba piloto, en la cual se realizo una encuesta a 20 personas con conocimiento y prospectiva y seguridad, sobre si están de acuerdo o no en que el escenario apuesta es un buen método para el diseño de escenarios para la planificaron de la seguridad del estado. La prueba piloto fue realizada mediante llamadas telefónicas o entrevista personal; se obtuvieron 18 respuestas favorables al uso de la metodología del escenario apuesta).

$$n = \frac{z^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{0,10^2 \cdot (250 - 1) + z^2 \cdot p \cdot q}$$

$$n = 30$$

Son necesarias 30 encuestas, el diseño muestral a utilizarse será un muestreo aleatorio simple estratificado, en este caso para tener distribuidas proporcionalmente cada uno de los grupos de la población de estudio.

#### Recopilación de la información

Son necesarias 30 encuestas las cuales serán realizadas a 30 individuos mediante un muestreo aleatorio simple estratificado, por lo tanto se realizaran 9 encuestas al segmento de la población que corresponde a los profesionales en prospectiva y 21 encuestas que corresponden al segmento de profesionales en Seguridad.

Para la realización de las encuestas se debió concertar un cita previa con cada uno de los encuestados, los cuales fueron seleccionados aleatoriamente de las listas proporcionadas por las respectivas instituciones.

## Formato De Encuesta

El siguiente formato de encuesta pretende analizar aspectos relevantes para el diseño de escenarios prospectivos futuros para la seguridad nacional. Los modelos prospectivos propuestos han sido escogidos por ser los más difundidos y útiles en diferentes problemas propuestos. (Ver Anexo).

## Tabulación de Datos

Una vez realizadas todas las encuestas se procederá a tabular todos los resultados obtenidos en una matriz donde se detallaran las respuestas de cada uno de los encuestados con sus respectivos totales, los puntajes estarán en relación a los propuestos en la encuesta siendo 1 la calificación más baja y 5 la calificación más alta.

## Análisis de Datos

Una vez realizada la tabulación se procederá a analizar los resultados totales, para así conocer las tendencias de los resultados obtenidos y poder así llegar a una conclusión sobre cuál es la metodología más aceptada y utilizada en el diseño de escenarios para la planificación de la seguridad nacional.

## Comprobación estadística de la Hipótesis

Para comprobar si la hipótesis es aceptada o rechazada se realizará una prueba t entre las medias muestrales para determinar así si existe diferencia entre estas, las muestras a ser utilizadas serán las que obtuvieron mayor puntuación en la toma de datos.

## Codificación

Los diferentes resultados de las 30 encuesta fueron tabulados y posteriormente sumados, obteniendo totales por pregunta y por cada modelo prospectivo, que se resumen en la siguiente tabla:



Tabla 10. Matriz: Resumen de totales por Pregunta

PREGUNTA	METODOLOGÍA				
	LLUVIA DE IDEAS	OPINIÓN EXPERTOS	MATRIZ DECISIONAL	MATRIZ IMPACTOS	ESCENARIO APUESTA
Permite obtener variables relacionadas a la seguridad	117	132	110	121	126
Ayuda a la elaboración de planes de seguridad del estado	99	125	107	118	123
Tiende a ser multidisciplinario	124	127	104	115	129
Requiere del aporte de personal capacitado	98	137	114	121	130
Es sencillo de desarrollar	128	106	106	98	109
brinda los resultados en los tiempos previstos	104	109	103	105	119
Permite cuantificar la situación actual de la seguridad	92	125	107	114	121
Puede generar escenarios de la seguridad para el año 2015	86	123	114	119	183
Ayuda a visualizar el futuro deseado de la seguridad del estado en año 2015	93	123	104	116	132
Apoya la planificación de la seguridad del estado.	95	121	111	119	130
Es aplicable al nivel mas alto de planificación de seguridad del estado, como es el consejo de seguridad del estado	98	124	114	121	136
Permite visualizar los principales actores que inciden en el ámbito de la seguridad	105	126	107	123	126

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis de Resultados

### Pregunta 1

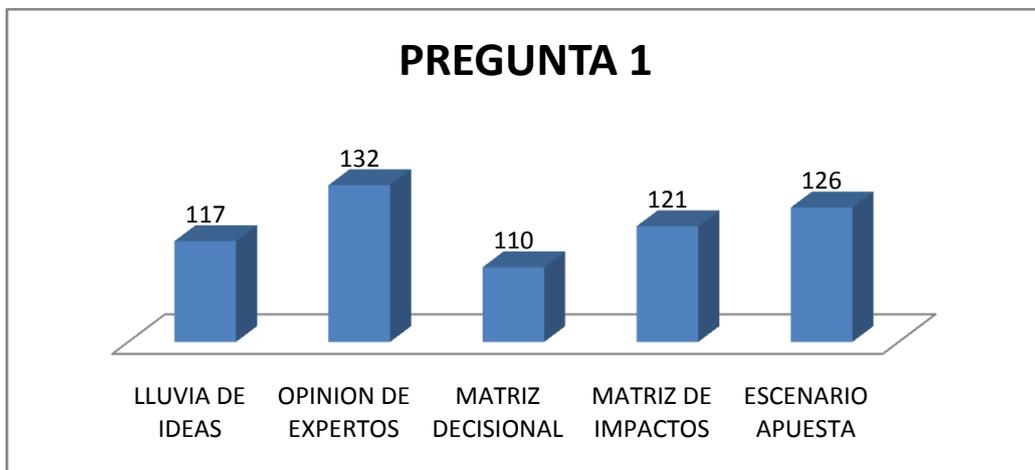
¿Permite obtener variables relacionadas a la Seguridad?

Tabla 11. Resultados pregunta 1

Pregunta 1	total
Lluvia de ideas	117
Opinión de expertos	132
Matriz decisional	110
Matriz de impactos	121
Escenario apuesta	126

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 2. Resultados pregunta 1



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

### Análisis

Al consultar cual de los métodos permiten obtener variables relacionadas a la seguridad, se puede deducir que la mayoría de los encuestados, se inclina por el método de la opinión de expertos, lo cual es lógico, debido a que las variables relacionadas a la seguridad son

multidisciplinarias y los expertos pueden identificar las mismas desde sus diferentes ámbitos de acción.

## Pregunta 2

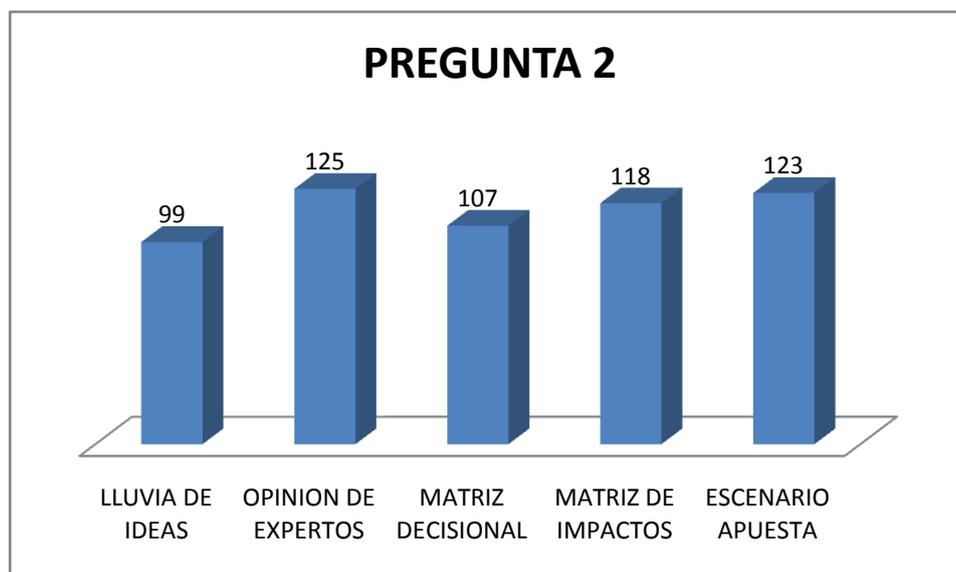
¿Cuál de los métodos ayuda a la elaboración de planes de seguridad del estado?

Tabla 12. Resultados pregunta 2

Pregunta 2	
Lluvia de ideas	99
Opinión de expertos	125
Matriz decisional	107
Matriz de impactos	118
Escenario apuesta	123

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 3. Resultados pregunta 2



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis

En la pregunta sobre cuál de los métodos ayuda a la elaboración de planes de seguridad del estado, la deducción es parecida a la pregunta anterior, puesto que los expertos ayudan mucho a la hora de elaborar los mismos, sin embargo, el método del escenario apuesta tiene también gran aceptación, pues también permite incorporar a especialistas en cada ámbito de análisis ya que esta metodología emplea mucho la técnica de los grupos focales.

## Pregunta 3

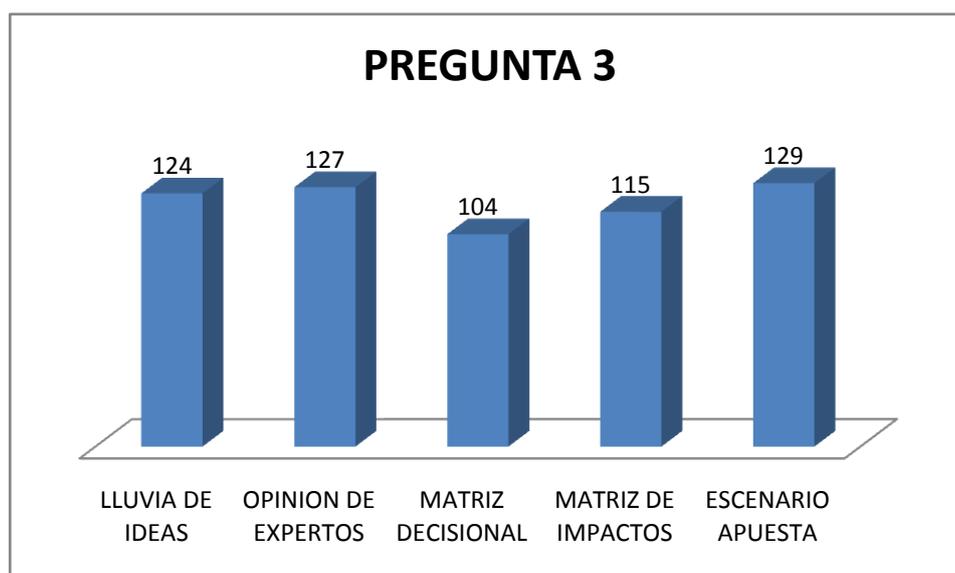
¿Tiende a ser multidisciplinario?

Tabla 13. Resultados pregunta 3

Pregunta 3	
Lluvia de ideas	124
Opinión de expertos	127
Matriz decisional	104
Matriz de impactos	115
Escenario apuesta	129

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 4. Resultados pregunta 3



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis

Sobre la interrogante de cuál de los métodos tiende a ser multidisciplinario, la mayoría de los encuestados se inclina por el método del Escenario Apuesta, debido a que uno de los principios que propone este método para su desarrollo, es que el enfoque de los escenarios debe ser concebido desde diversos puntos de vista, pues la doctrina actual de la seguridad del estado, requiere de una propuesta multidisciplinaria.

## Pregunta 4

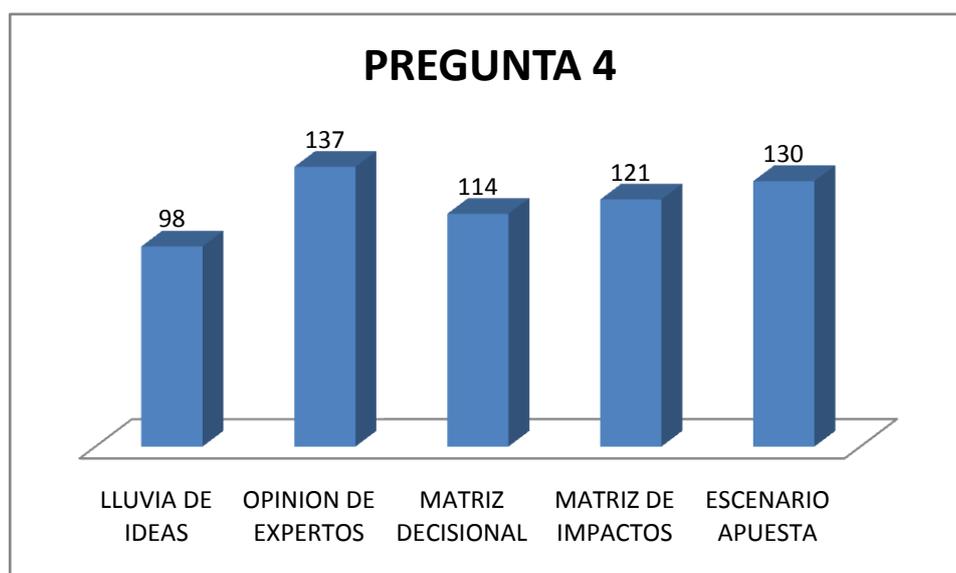
¿Requiere del aporte de personal capacitado?

Tabla 14. Resultados pregunta 4

Pregunta 4	
Lluvia de ideas	98
Opinión de expertos	137
Matriz decisional	114
Matriz de impactos	121
Escenario apuesta	130

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 5. Resultados pregunta 4



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis

Con respecto a si se requiere del aporte de personal capacitado, el resultado de la encuesta muestra que los métodos de la Opinión de Expertos y le Método del Escenario Apuesta son los que obtienen el mayor puntaje, debido a que en los dos casos, el personal involucrado en el análisis debe tener un conocimiento especializado en el tema o ámbito de acción a ser analizado, lo que permite posteriormente diseñar los escenarios prospectivos, lo cuales contienen variables por cada uno de los ámbitos de acción de la seguridad del estado.

## Pregunta 5

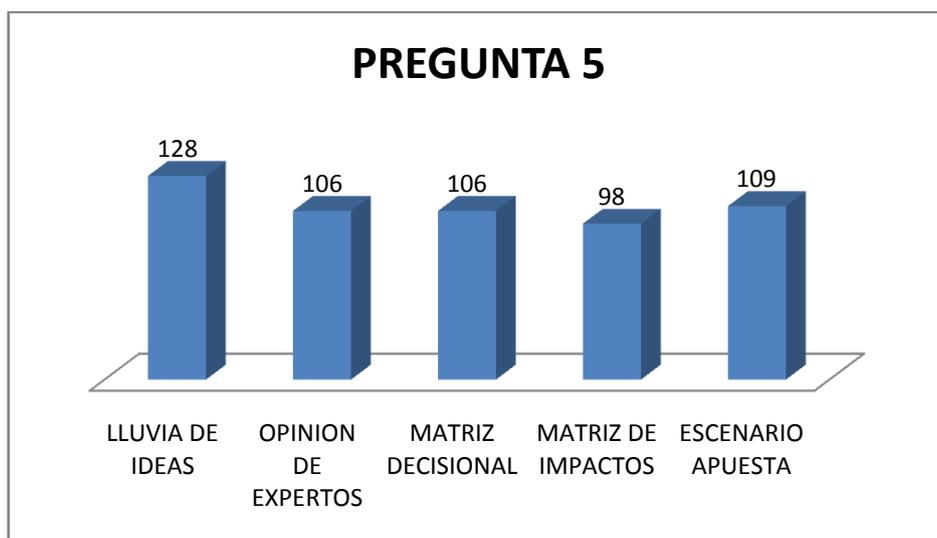
¿El modelo es sencillo de desarrollar?

Tabla 15. Resultados pregunta 5

Pregunta 5	
Lluvia de ideas	128
Opinión de expertos	106
Matriz decisional	106
Matriz de impactos	98
Escenario apuesta	109

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 6. Resultados pregunta 5



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis

Con relación a la sencillez de los métodos, la Lluvia de Ideas es el método favorecido, debido a que su técnica es simple y no requiere de mayores procedimientos, ni tampoco es mandatorio la presencia de personal especializado, pues lo que más interesa es la creatividad de los presentes, para que permitan visualizar las posibles soluciones a un problema planteado.

## Pregunta 6

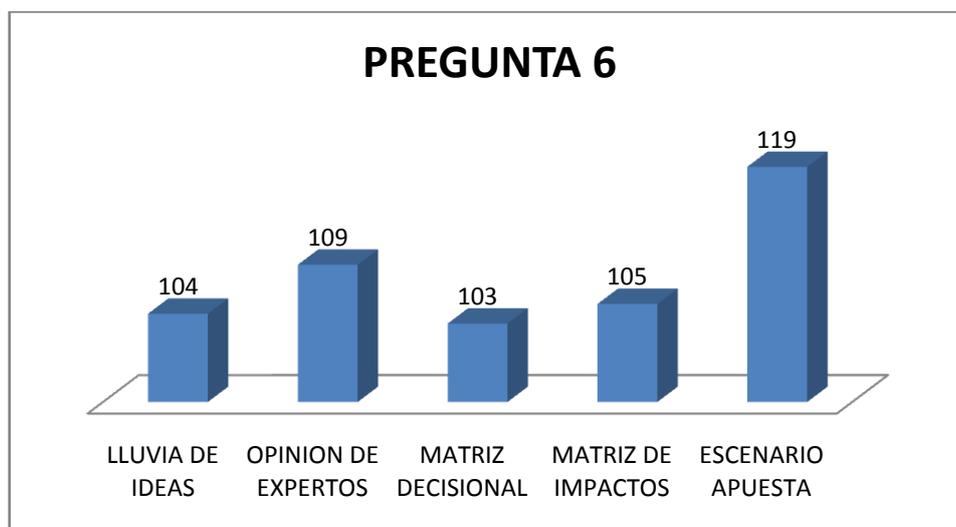
¿Brinda los resultados en los tiempos previstos?

Tabla 16.Resultados pregunta 6

Pregunta 6	
Lluvia de ideas	104
Opinión de expertos	109
Matriz decisional	103
Matriz de impactos	105
Escenario apuesta	119

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 7.Resultados pregunta 6



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis

Con relación a la pregunta sobre si los métodos permiten obtener los resultados en los tiempos previstos, el método del Escenario Apuesta obtiene la mayor aceptación, debido a la simplicidad en la aplicación de esta metodología, lo que se traduce en que los períodos para desarrollar los escenarios se acorten y el producto llegue a tiempo al usuario.

## Pregunta 7

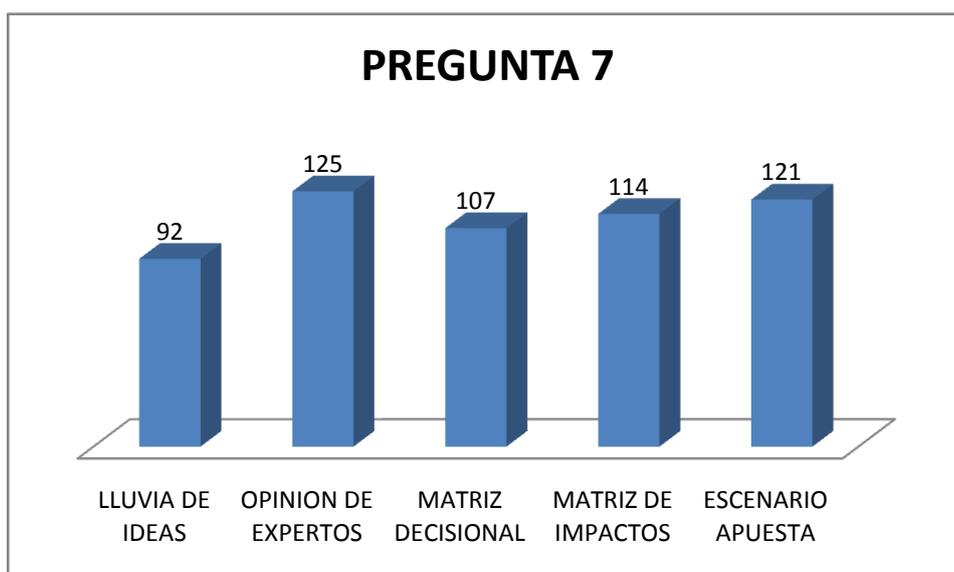
¿Permite cuantificar la situación actual de la seguridad?

Tabla 17.Resultados pregunta 7

Pregunta 7	
Lluvia de ideas	92
Opinión de expertos	125
Matriz decisional	107
Matriz de impactos	114
Escenario apuesta	121

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 8.Resultados pregunta 7



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis

Al preguntar cuál de los métodos permite cuantificar la situación actual de la seguridad, la mayoría de la votación es para los dos métodos que se observa en la grafica debido a que en ambos casos, el resultado de la votación de las variables por parte de los analistas, permite ser trasladado con facilidad a un grafico o plano cartesiano y se puede visualizar gráficamente el estado actual de la seguridad.

## Pregunta 8

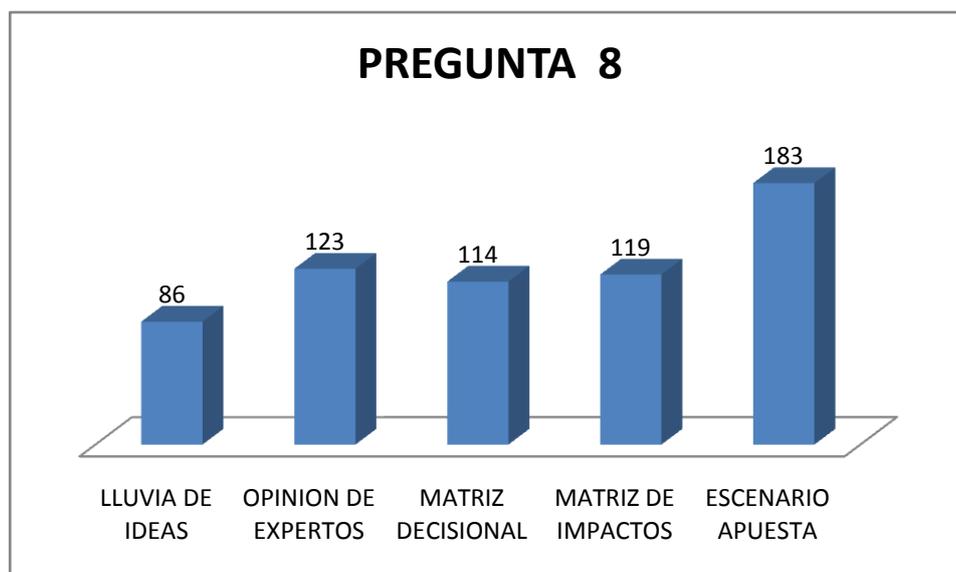
¿Puede generar escenarios de la seguridad para el año 2015?

Tabla 18.Resultados pregunta 8

Pregunta 8	
Lluvia De Ideas	86
Opinión De Expertos	123
Matriz Decisional	114
Matriz De Impactos	119
Escenario Apuesta	183

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 9.Resultados pregunta 8



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis

En esta pregunta, los encuestados consideran que el método del Escenario Apuesta, es el que mejor permite generar escenarios de la seguridad para el año 2015, pues el producto final de esta metodología, es justamente el diseño de escenarios, tanto exploratorios como son el optimista, pesimista, tendencia, hasta llegar finalmente al escenario deseado o también llamado escenario apuesta.

### Pregunta 9

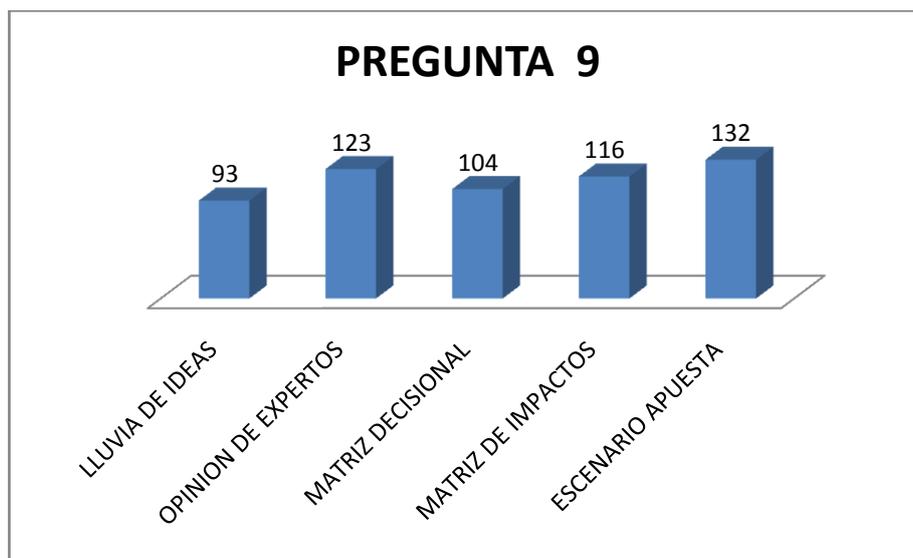
¿Ayuda a visualizar el futuro deseado de la seguridad del estado en año 2015?

Tabla 19. Resultados pregunta 9

Pregunta 9	
Lluvia de ideas	93
Opinión de expertos	123
Matriz decisional	104
Matriz de impactos	116
Escenario apuesta	132

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 10. Resultados pregunta 9



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis

Con relación al método más adecuado que ayude a visualizar el futuro deseado de la seguridad del estado en año 2015, la mayoría de los votos es para el Escenario Apuesta, debido a que en esta metodología, una vez que se ha logrado identificar las variables en cada uno de los campos que inciden en la seguridad, se puede hacer la proyección de cada una de ellas hacia el horizonte de tiempo que se necesita, en este caso hacia el año 2015. Esta proyección está a cargo de los analistas que a la vez son expertos en cada campo de acción que se analiza.

## Pregunta 10

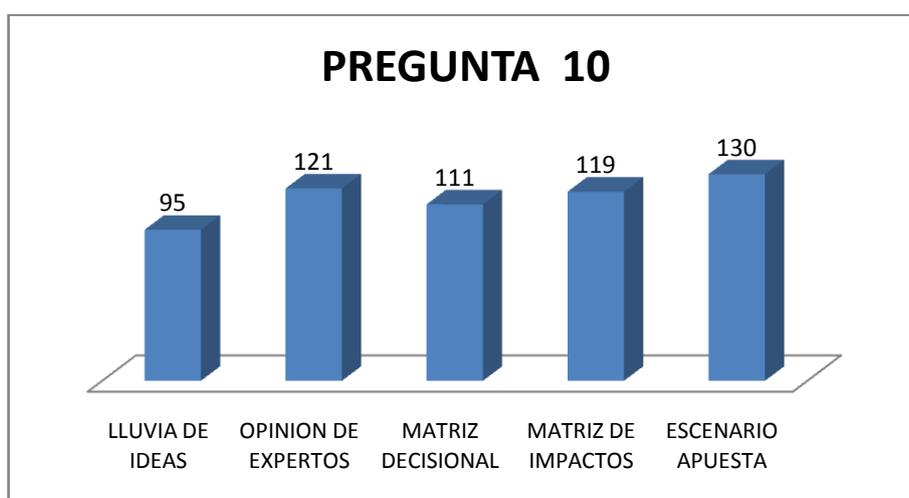
¿Apoya la planificación de la seguridad del estado?

Tabla 20. Resultados pregunta 10

Pregunta 10	
Lluvia de ideas	95
Opinión de expertos	121
Matriz decisional	111
Matriz de impactos	119
Escenario apuesta	130

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 11. Resultados pregunta 10



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis

Sobre la pregunta que busca determinar cuál de los métodos apoya la planificación de la seguridad del estado, la mayoría de los encuestados vota por el método del Escenario Apuesta, debido a que el mismo puede insertarse adecuadamente en las fases de planificación de la seguridad del estado, en las cuales se requiere de escenarios exploratorios y un escenario deseado, lo que se facilita de mejor manera con el empleo del método señalado.

## Pregunta 11

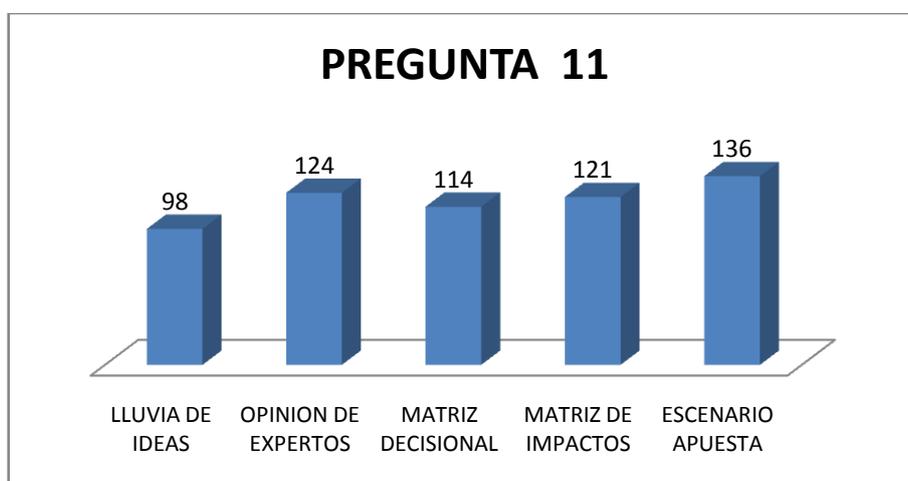
¿Es aplicable al nivel más alto de planificación de seguridad del estado, como es el consejo de seguridad del estado?

Tabla 21. Resultados pregunta 11

Pregunta 11	
Lluvia de ideas	98
Opinión de expertos	124
Matriz decisional	114
Matriz de impactos	121
Escenario apuesta	136

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 12. Resultados pregunta 11



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

## Análisis

El resultado del análisis de esta pregunta permite deducir que el método del Escenario Apuesta, es aplicable al nivel más alto de planificación de seguridad del estado, como es el consejo de seguridad, pues para el análisis se parte de la identificación de variables macro, que son las de mayor incidencia en la seguridad. El nivel de planificación amerita un método sencillo pero objetivo, dejando que los aspectos específicos sean analizados en cada uno de los ministerios que tienen injerencia en la planificación de la seguridad. Para el efecto se puede aplicar otro método que ofrece la perspectiva estratégica.

## Pregunta 12

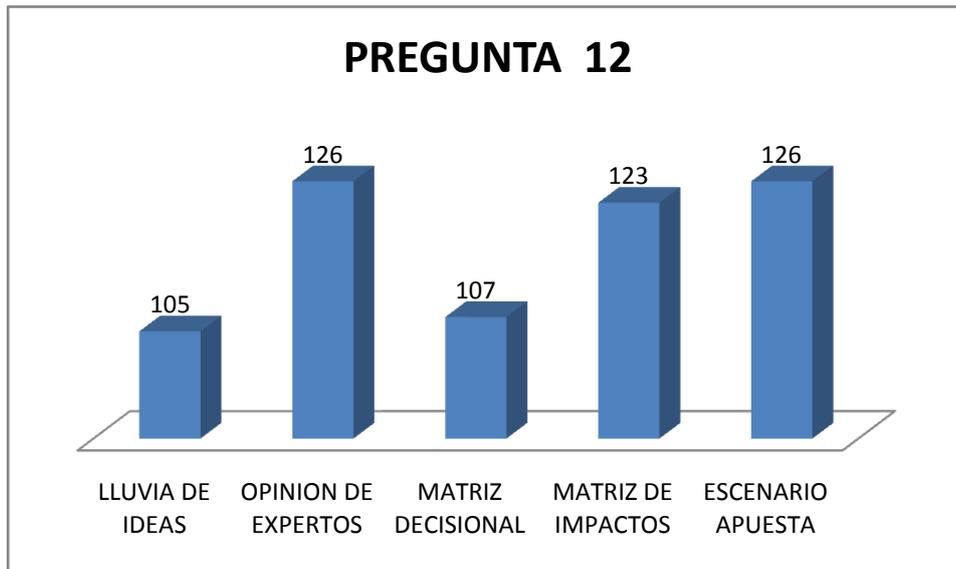
¿Permite visualizar los principales actores que inciden en el ámbito de la seguridad?

Tabla 22. Resultados pregunta 12

Pregunta 12	
Lluvia de ideas	105
Opinión de expertos	126
Matriz decisional	107
Matriz de impactos	123
Escenario apuesta	126

Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Figura 13. Resultados pregunta 12



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

### Análisis

El análisis de esta pregunta, permite visualizar un empate entre los dos métodos que se observa en la gráfica, pues ambos permiten visualizar los principales actores que inciden en el ámbito de la seguridad, ya que una vez identificadas las variables que inciden en la seguridad del estado, paralelamente se pueden identificar los factores que inciden en las mismas y se puede también proyectar sus posibles comportamientos en el futuro y su incidencia en la seguridad del estado.

### Selección de la Metodología

Para el análisis se obtuvieron los totales obtenidos de cada una de las diferentes metodologías, por ejemplo de las encuestas realizadas para la metodología de lluvias de ideas se tiene 1239 puntos, distribuidos en las doce preguntas planteadas, por lo que se tiene un promedio de 103,25 puntos por cada pregunta. Mediante las herramientas de

análisis de Excel se obtuvo de igual forma de varianza de cada uno de las metodologías, por ejemplo para la metodología de lluvia de ideas se tiene una varianza de 173,29. A continuación se presenta un resumen de los totales, valores promedios y totales para cada una de la metodologías analizadas.

<i>RESUMEN</i>	<i>Cuenta</i>	<i>Suma</i>	<i>Promedio</i>	<i>Varianza</i>
LLUVIA DE IDEAS	12	1239	103,25	173,295455
OPINIÓN EXPERTOS	12	1478	123,166667	72,6969697
MATRIZ DECISIONAL	12	1301	108,416667	16,6287879
MATRIZ IMPACTOS	12	1390	115,833333	54,1515152
ESCENARIO APUESTA	12	1564	130,333333	324,787879

Analizando las diferentes respuestas obtenidas en las encuestas y tomando como referencia la cuantificación respectiva, se puede observar que en la suma total el mayor valor promedio esta para el “Escenario Apuesta”, lo cual puede mostrar que este es el mas aceptado por los entendidos en seguridad y prospectiva, seguido por la “Opinión de Expertos”. Pero algo muy importante a notar es la varianza obtenida en cada uno de los métodos por lo en este sentido, se tiene una mayor variabilidad en el metodología del “Escenario Apuesta” que afectaría el resultado esperado para la comprobación de hipótesis en relación con la metodología de la Opinión de expertos, que tiene una varianza menor, por lo que estadísticamente lo que se va a comprobar es si la metodología del escenario apuesta es mejor que la metodología de la opinión de expertos.

El análisis se basara en la aceptación o rechazo de las siguientes hipótesis:

Ho:  $\mu_1 \leq \mu_2$ ; La metodología de la opinión de expertos es la mas apropiada para el diseño de escenarios para la seguridad nacional.

H1:  $\mu_1 > \mu_2$ ; La metodología del escenario apuesta es la mas apropiada para el diseño de escenarios para la seguridad nacional, que la opinión de expertos

Se aplicara una prueba de t para la comprobación de la hipótesis con un nivel de significancia de 5%, y  $n_1 + n_2 - 2 = 22$  grados libertad

El t critico = 1,717

El estadístico de prueba es:

$$t = \frac{\bar{x}_1 - \bar{x}_2}{\sqrt{s_p^2 \left( \frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2} \right)}}$$

Donde  $s_p^2$  es la varianza conjunta

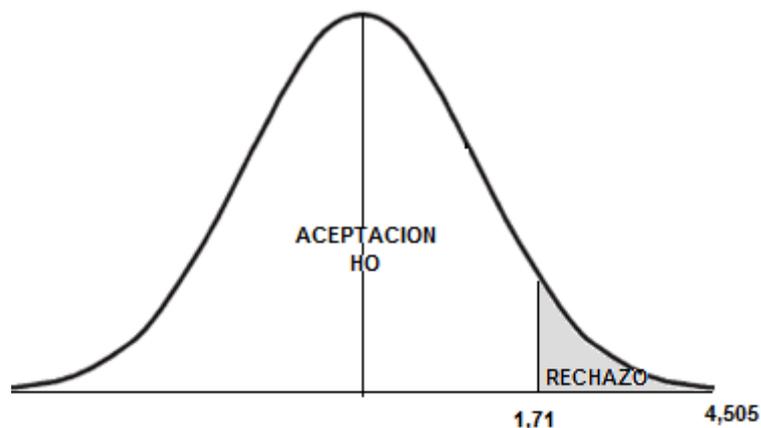
$$s_p^2 = \frac{(n_1 - 1)s_1^2 + (n_2 - 1)s_2^2}{n_1 + n_2 - 2}$$

$$s_p^2 = \frac{(12 - 1)(24,78) + (12 - 1)(2,69)}{12 + 12 - 2}$$

$$s_p^2 = 2186,085$$

$$t = \frac{1564 - 1478}{\sqrt{2186,085 \left( \frac{1}{12} + \frac{1}{12} \right)}}$$

$$t = 4,505$$



Fuente: Investigación por José Luis Castillo

Como 4,505 es mayor que 1,717 se puede concluir que se rechaza la Hipótesis nula y se acepta la hipótesis alternativa, la metodología más apropiada para el diseño de escenarios para la planificación de la seguridad del estado es el método del escenario apuesta.

## Capítulo IV

Escenarios del ámbito político al año 2015

Elaborar la lista de indicadores y actores del Ámbito (identificados en la Fase de Diagnóstico)

- Cultura Política y participación ciudadana
- Instituciones educativas
- Partidos políticos
- Estado
- Medios de comunicación
- Identidad Nacional y regionalismo
- Estado
- Gobiernos seccionales
- Medios de comunicación
- Gobernabilidad
- Estabilidad democrática.
- Pugna de Poderes
- Legalidad y Legitimidad del sistema político
- Poder Ejecutivo
- Poder Legislativo
- Poder Judicial
- Partidos Políticos
- Movimientos Sociales

- Grupos de presión
- Organismos de Control
- Medios de comunicación
- Asamblea Constituyente. Reforma del Estado
- Gobiernos Seccionales Autónomos
- Fuerza Pública
- Instituciones del Estado
- Corrupción
- Instituciones del Estado. Art. 118
- Organismos de control
- Función Judicial
- Subsecretaría Anticorrupción
- Veedurías ciudadanas
- CCCC
- Sector privado
- Centralismo
- Gobierno
- Gobiernos seccionales
- Seguridad Interna y Seguridad Externa
- Estado
- Política de Seguridad del estado
- Política de Seguridad ciudadana
- Fuerza pública
- Colombia
- Perú

Agrupar los indicadores en dos variables estratégicas

Variable Estratégica Cultura Política

- Cultura Política y participación ciudadana
- Identidad Nacional y regionalismo

Variable Estratégica Gobernabilidad.

- Gobernabilidad
- Corrupción
- Centralismo
- Seguridad Interna y Seguridad Externa
- Hechos Portadores de Futuro Identificados
- Paros y huelgas
- Levantamientos indígenas
- Asamblea Constituyente.

Tabla 23. Matriz para desarrollar los comportamientos positivos y negativos de cada indicador

Indicadores de la variable Cultura Política	Comportamiento (+)	Comportamiento (-)
Cultura Política y participación ciudadana	<p>Los partidos políticos constituyen elementos fundamentales del sistema democrático y constituyen el vínculo entre las demandas sociales y el Estado, mediante una representación nacional adecuada que ha permitido disminuir el regionalismo y ha mejorado la gobernabilidad. Convirtiéndose en verdaderas escuelas de formación de líderes políticos existiendo una constante promoción de cuadros políticos.</p> <p>Se incrementa en forma progresiva la cultura política de la población, que permite al ciudadano conocer el manejo y la administración del gobierno, capacidad que facilita y permite el desarrollo y el funcionamiento del sistema democrático ecuatoriano, orientando la actividad política de la sociedad para lograr una democracia plenamente participativa.</p>	<p>Los partidos políticos no tienen una adecuada representación nacional, lo que acentúa el regionalismo. Tampoco han dado paso a nuevos líderes que permitan la renovación ideológica y que generen confianza en el electorado, dando muestras de que priman los intereses personales y partidistas sobre los intereses colectivos y nacionales. La falta de consensos de las diferentes tendencias políticas ha incrementado la ingobernabilidad en el país y por lo tanto la inestabilidad democrática; dejando el terreno propicio para la aparición de grupos o movimientos sin base ideológica alguna y que representan intereses particulares y excluyentes.</p> <p>La escasa cultura política en la población y el desinterés en los temas políticos del país se agudiza, pues no existe la doble vía, en la cual no solo los gobernados tienen los derechos y deberes en la democracia sino implica un compromiso por parte de los gobernantes, quienes no asumen las responsabilidades que implica gobernar o administrar el poder adecuadamente, especialmente a la hora de interpretar las necesidades y aspiraciones del ciudadano y satisfacerlas a cabalidad.</p>
Identidad Nacional y regionalismo	<p>Se encuentra un proceso de construcción de una identidad nacional que abarque la diversidad existente es decir la unidad en la diversidad; aceptando las diferencias y reforzando los lazos nacionales lo que contribuye a la estabilidad democrática y a la gobernabilidad.</p> <p>Se consolidan las fortalezas regionales las cuales generan una sinergia para alcanzar el desarrollo y la unidad nacional.</p> <p>El regionalismo ha sido superado en la búsqueda de la unidad nacional y del desarrollo del país.</p> <p>Las diferencias regionales desaparecen en el país, lo que permiten su realización como nación. Existe una adecuada cohesión entre la sierra y la costa que permite la consolidación política del Estado, facilita el desarrollo socio económico y fortalece la formación de una conciencia nacional clara y determinada.</p>	<p>El proceso migratorio ha traído consigo un marcado proceso de aculturamiento lo cual resquebraja nuestra identidad nacional.</p> <p>El regionalismo marca tendencia divisiones inclusive de separatismo y desintegración nacional. El regionalismo aumenta con la persistencia de problemas regionales que tienen un efecto desestabilizador en la democracia y en el fraccionamiento del Estado. Este fenómeno que tiene su origen en el nacimiento mismo de la República, es otro de los gravísimos problemas que aún no ha logrado ser superado y, al contrario, es avivado y aprovechado inescrupulosamente por políticos y grupos económicos, como medio para la consecución de sus intereses.</p> <p>Estas dos características de la idiosincrasia ecuatoriana, generan diferencias regionales que afectan a su realización como nación. La confrontación sierra - costa es una constante que ha marcado la historia de la república, impidiendo la consolidación política del Estado, limitando el desarrollo socio económico y obstaculizando la formación de una conciencia nacional clara y determinada.</p> <p>Se produce una crisis de identidad nacional, fruto de aquellas diferencias clasistas insalvables, direccionamiento de privilegios y prebendas, el drama del anonimato, la inseguridad racial no superada y complejos de inferioridad alentados por una organización social prejuiciada, caduca y aberrante, que configuran un cuadro desalentador para la democracia ecuatoriana.</p>
Pugna de Poderes	<p>El pueblo ecuatoriano, recupera paulatinamente la confianza en las fuerzas políticas presentes en el Asamblea Nacional, en el Ejecutivo y el Poder Judicial. Se crean mesas de dialogo y se consolidan acuerdos que viabilizan la gobernabilidad y el equilibrio de poderes y rendición de cuentas.</p>	<p>El pueblo ecuatoriano, percibe que todas las fuerzas políticas presentes en el Congreso Nacional, en el Ejecutivo y el Poder Judicial son corresponsables del desastre nacional y deben ser reestructurados mediante una mayor participación ciudadana.</p> <p>El poder Ejecutivo se niega a reconocer la autoridad y legitimidad de las demás funciones del Estado.</p> <p>Priman los intereses individuales a los generales.</p>

Medios de comunicación	Los medios de comunicación orientan adecuadamente a la ciudadanía sobre la situación política nacional, generando un adecuado ambiente de análisis y discusión de los problemas nacionales. Su actuación es imparcial y profesional, sin la injerencia de los grupos de poder y sus intereses particulares, colaborando a la generación de una cultura política nacional y apoyando a la gobernabilidad.	Los medios de comunicación obedecen a los grandes intereses de los grupos de poder especialmente económicos, que al ver amenazados sus intereses particulares, manipulan la información, generando inestabilidad política y falta de gobernabilidad.
Indicadores de variable Gobernabilidad	Comportamiento (+)	Comportamiento (-)
Gobernabilidad	Se consolida el ejercicio del poder de cada función del Estado; los Movimientos Sociales se integran a la vida política del país mediante adecuados consensos y luego de ver satisfechas sus demandas básicas, en beneficio de las poblaciones carenciadas.; la ciudadanía es actor fundamental en la toma de decisiones desde los gobiernos seccionales hasta el Poder Central.	Los tres poderes del Estado actúan de acuerdo a sus posiciones e intereses particulares y partidistas; contribuyendo a la ingobernabilidad en nuestro país; los Movimientos Sociales renuncian al diálogo con el Gobierno y establecen como única vía para conseguir sus demandas, las medidas de hecho generando un clima de creciente anarquía, por lo que no se materializa la tan ansiada Democracia Participativa y por consiguiente la gobernabilidad se ve seriamente afectada; se incrementan los niveles de centralismo lo que genera desconcierto y pugna con los gobiernos seccionales; desvaneciéndose poco a poco la presencia efectiva del Estado.
Estabilidad democrática y Pugna de Poderes	Se respeta el poder constituido basado en el respeto y cumplimiento de la Constitución Política. No existe injerencia entre las tres funciones del Estado; existe alternabilidad democrática en los tiempos establecidos en la Norma Suprema; los gobiernos seccionales se consolidan a través del ejercicio pleno de la desconcentración y descentralización política administrativa. La Asamblea constituyente marca el inicio de grandes consensos en busca del desarrollo armónico, sostenible y sustentable del Ecuador.	El desconcierto en la consecución del bienestar hace que los ciudadanos desconozcan el poder constituido generando un ambiente de desestabilización y propendiendo a la revocatoria del mandato constitucional; existen una pugna de poderes constante entre los tres poderes del Estado y una injerencia en el cumplimiento de sus funciones; el centralismo toma el control absoluto del Estado lo que impide la asignación de recursos eficiente y equitativa entre las regiones del país; la Asamblea Constituido en una fiel copia del Asamblea Nacional no se llegan a acuerdos en temas prioritarios y se dilapidan los fondos públicos.
Legalidad y Legitimidad del sistema político	La democracia se encuentra cimentada en el marco constitucional y goza de niveles altos de aceptación, respaldo de los actores sociales y políticos de la sociedad Ecuatoriana.	A pesar de vivir en “democracia” y un “estado de derecho” los ecuatorianos limitan su participación únicamente a su participación cada cuatro años en los procesos electorales; lo que deslegitima a los poderes del Estado.
Poder Ejecutivo	El Poder Ejecutivo mediante una adecuada política de consensos logra diseñar una agenda de gobernabilidad que le permite llevar a cabo un Plan de Gobierno en beneficio de las mayorías. Por otra parte la Asamblea Constituyente le ha permitido tener una buena representación partidista en el Congreso Nacional.  Mediante un adecuado liderazgo del país tanto en el ámbito nacional como internacional y recibe el respaldo de todo el país por lo que se plantea las reformas políticas para lograr una tercera reelección a través de una consulta popular.	El presidente elegido por el voto popular no logra cumplir con sus promesas de campaña, debido en gran parte a la falta de apoyo a los proyectos enviados al Congreso y al déficit fiscal.  En estas condiciones, la situación de inestabilidad política en el país se mantiene debido a un malestar generalizado y a la alteración del orden público en todo el país, por lo que gobernante de turno no logra terminar su mandato, a pesar del apoyo internacional, lo que genera desconfianza internacional y el incremento del riesgo país.
Poder Legislativo	El poder Legislativo realiza las reformas del caso para permitir mejorar el nivel de los diputados a través de la elaboración de perfiles para acceder a este cargo así como la actualización de su Código de Ética,	Los partidos políticos presentes en el Congreso, bloquean el pacto de gobernabilidad propuesto por el Ejecutivo, así como la Reforma del Estado aprobada en la Consulta Popular y continúa la conformación de las denominadas mayorías móviles, por lo que disminuye su representatividad y

	con la finalidad de atacar uno de sus principales problemas como es la corrupción al interior de sus filas. Los bloques políticos, hacen un pacto de gobernabilidad para lograr los consensos que generen proyectos orientados a lograr el bien común.	legitimidad, por lo que el pueblo ecuatoriano pide una disminución del número de diputados y de sus beneficios así como la revocatoria del mandato de los legisladores.
Poder Judicial	El poder Judicial logra recuperar su credibilidad a través de un nuevo sistema de elección de sus miembros especialmente los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y una reestructuración del Consejo de la Judicatura.	El poder Judicial se mantiene politizado y desprofesionalizado lo que genera que exista un peligroso índice de casos de la llamada “justicia ciudadana”, que llega a los niveles de la anarquía y desobediencia civil. No se aplica un sistema de rendición de cuentas para los funcionarios públicos por lo que la corrupción se incrementa en la administración del estado.
Corrupción	Se emprende en una campaña masiva a través de los medios de comunicación, a fin de fomentar valores éticos y morales en las familias ecuatorianas, igualmente en la educación superior se imparte en forma obligatoria clases de ética, en la educación superior y a los servidores públicos de todos los niveles se capacita en ética pública, con lo cual los índices de la percepción de la corrupción comienzan a reducirse, en razón de que los niveles de impunidad se han visto reducidos ostensiblemente.	Dentro del índice de la corrupción de Transparencia Internacional, en vez de mejor, hemos descendido en nuestra calificación, la impunidad y el incumplimiento de las normas legales que rigen al sector público, son sistémicas, por lo que los actos de corrupción son una constante, y el enriquecimiento ilícito sigue en aumento, con lo cual no ha permitido el desarrollo nacional y siendo los más afectados las clases menos favorecidas y los sectores más deprimidos.
Centralismo	El gobierno nacional promueve la aplicación de una adecuada Ley de Autonomías que fortalezca la descentralización y la desconcentración a través de los gobiernos seccionales y regímenes dependientes, los cuales logran administrar sus recursos de acuerdo a las necesidades y mejorar la calidad de vida de la población, favoreciendo el desarrollo del país, la unidad nacional, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de las autoridades.  Se configuran nuevos núcleos vitales que permitan una adecuada presencia e influencia del estado en todo el territorio nacional y por lo tanto en las fronteras, disminuyendo la migración del campo a la ciudad. El desarrollo de la infraestructura vial y ferroviaria permite el acceso y la cohesión de las áreas geográficas desvinculadas.  El nuevo Ordenamiento Administrativo Territorial del país por regiones facilita la transferencia de competencias y recursos disminuye el aislamiento y la dispersión de la sociedad, influyendo en la cohesión nacional y la integración del pueblo ecuatoriano.	La Ley de Autonomías aplicada no favorece la descentralización y la desconcentración y permite que los gobiernos seccionales se transformen en instituciones que inducen a la desmembración del estado y una sociedad nacional caracterizada por el aislamiento y la dispersión, influyendo en la cohesión nacional y la integración del pueblo ecuatoriano.  Se evidencia una falta de viabilidad y agilidad para identificar lo que verdaderamente es necesaria para la población y la incapacidad para generar fuentes de autogestión que permita afrontar las competencias asumidas por parte de los gobiernos seccionales.
Seguridad del estado	El estado diseña una Política de Seguridad del estado integral que aglutina los esfuerzos de todo el Poder nacional, que permitan apoyar la ejecución de los Planes y Proyectos, sobre la base de una doctrina actualizada.  También se diseña una política de Seguridad Ciudadana, cuyo eje sea la protección del ciudadano, sus bienes y su derecho a desarrollarse en una sociedad libre, sustentable segura. La Policía Nacional realiza de prevención situacional de actos delictivos con actividades relacionadas con el tiempo y circunstancias, utilizando técnicas y tácticas especializadas con los diferentes organismos que la conforman. Las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia se fortalecen gracias a la priorización del diálogo y la concertación generado en las	No se ha concretado una Política de Seguridad del estado por lo que los esfuerzos se diluyen, el Plan Ecuador fracasa y aumentan los niveles de inseguridad y subdesarrollo en la Frontera Norte, especialmente.  Las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia se han deteriorado, en la medida en que cada país mantiene una percepción muy distante con respecto a la de su vecino, agravadas por el daño causado por las aspersiones de Glifosato en el combate al narcotráfico que ejecuta Colombia en su frontera sur y por las constantes violaciones al espacio aéreo y terrestre del Ecuador, por parte de las FF.MM. de ese país. El Ecuador se involucra en el conflicto colombiano debido a la repuesta nacional ante estas violaciones a la soberanía nacional y al fracaso de las negociaciones bilaterales.  Las relaciones Ecuador-Perú se resquebrajan debido a la falta de materialización de los Acuerdos

	<p>reuniones bilaterales, que han permitido solucionar los daños causados por las aspersiones de Glifosato en el combate al narcotráfico que ejecuta Colombia en su frontera sur suspendiendo las constantes violaciones al espacio aéreo y terrestre del Ecuador, por parte de las FF.MM. de ese país. El control efectivo del territorio nacional por parte del estado, ha permitido disminuir la injerencia de los grupos irregulares de Colombia en la frontera norte, lo que ha permitido disminuir los niveles de inseguridad.</p> <p>Las relaciones Perú-Ecuador, se fortalecen debido a la ejecución progresiva del Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, que abarca un vasto conjunto de programas, proyectos y actividades destinados a convertir la paz en múltiples posibilidades de desarrollo no sólo fronterizo, sino para el conjunto de los dos países.</p> <p>El Acuerdo de paz, firmado en 1998, facilita la integración ecuatoriano-peruana alcanzando niveles de intercambio comercial de importancia para ambos socios, así como también ha impulsado la creación de proyectos binacionales financiados por organismos internacionales.</p> <p>La Fuerza Pública se profesionaliza gracias a la recuperación de su capacidad operativa y mediante un trabajo coordinado realiza un eficiente y eficaz desempeño en su misión fundamental de garantizar la seguridad y el orden público y la defensa nacional.</p>	<p>de Paz y a que la mayoría de los ofrecimientos de apoyo económico se sumaron a la categoría de “créditos externos” dificultando la ejecución de los proyectos, situación que sumada al recelo de los países de un mayor o menor beneficio para el otro socio, dificultan el avance de los Acuerdos.</p> <p>La inseguridad ciudadana se incrementa debido al auge delincencial y la proliferación de pandillas juveniles en las principales ciudades del país.</p> <p>La Fuerza Pública no logra recuperar su operabilidad, debido al incumplimiento en los planes de fortalecimiento institucional, lo que le dificulta el cumplimiento de sus misiones constitucionales, lo que genera malestar en sus filas y genera desprofesionalización.</p> <p>Debido a los altos niveles de corrupción, falta de eficiencia y eficacia, la sociedad ecuatoriana ha perdido la confianza en la Institución encargada del mantenimiento del orden y seguridad ciudadana, que enfrenta una serie de cuestionamientos.</p>
Organismos de Control	Los organismos de control cumplen con una excelente gestión con total independencia y sin responder a intereses partidistas o particulares, fortaleciendo a la estabilidad democrática del país.	Los organismos de control se mantienen politizados con una pésima administración y gestión, produciendo una inestabilidad democrática y una ruptura en la institucionalidad del país.
Gobiernos Seccionales Autónomos	Los gobiernos seccionales autónomos favorecen el desarrollo del país en la unidad nacional, mediante la participación ciudadana, rendición de cuentas y priorización de necesidades en base a consensos.	Los gobiernos seccionales autónomos han producido una indefinición y superposición de funciones entre los gobiernos seccionales y organismos de desarrollo. Pugna de poderes entre los gobiernos locales y seccionales. Incapacidad para generar fuentes de autogestión que permita afrontar las competencias asumidas.
Reforma del Estado	Las reformas del Estado han facilitado los procesos de modernización, han mejorado los servicios públicos y han permitido atender las necesidades insatisfechas de la población.	Las reformas del Estado han provocado una inestabilidad democrática en su más alta Ambito fundamentalmente por las pugnas de poderes y la fragmentación del país en pequeños reductos territoriales.
Fuerza Pública	La Fuerza Pública realiza un eficiente y eficaz desempeño en su misión fundamental cual es la de garantizar el orden público y la Seguridad del estado, individual y social.	La Fuerza Pública presenta problemas de corrupción en el accionar de ciertos miembros que afectan a su imagen institucional. Aumento de la percepción de inseguridad.

Fuente: Diagnóstico Nacional, 2007, IAEN.

Elaborado por: Grupo Focal de Análisis

## Redactar los escenarios exploratorios posibles al año 2015

### Escenario optimista

En el Ecuador, los partidos políticos constituyen elementos fundamentales del sistema democrático y son el vínculo entre las demandas sociales y el Estado, mediante una representación nacional adecuada que permite disminuir el regionalismo y mejorar la gobernabilidad.

Los Movimientos Sociales se integran a la vida política del país mediante adecuados consensos y luego de ver satisfechas sus demandas básicas, en beneficio de las poblaciones carenciadas.

La Función Ejecutiva mediante una adecuada política de consensos logra diseñar una agenda de gobernabilidad que le permite llevar a cabo un Plan de Gobierno en beneficio de las mayorías. Por otra parte la Asamblea Constituyente le ha permitido tener una buena representación partidista en el Congreso Nacional. Mediante un acertado liderazgo del país tanto en el ámbito nacional como internacional, recibe el respaldo de todo el país por lo que se plantea las reformas políticas para lograr una tercera reelección a través de una consulta popular.

La Función Legislativa realiza las reformas del caso para permitir mejorar el nivel de los diputados a través de la elaboración de perfiles para acceder a este cargo así como la actualización de su Código de Ética, con la finalidad de atacar uno de sus principales problemas como es la corrupción al interior de sus filas. Los bloques políticos, hacen un pacto de gobernabilidad para lograr los consensos que generen proyectos orientados a lograr el bien común.

La Función Judicial recupera su credibilidad a través de un nuevo sistema de elección de sus miembros especialmente los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y una reestructuración del Consejo de la Judicatura. Por consiguiente, el pueblo ecuatoriano, recupera paulatinamente la confianza en las fuerzas políticas presentes en el Congreso Nacional, en el Ejecutivo y el Poder Judicial.

Los medios de comunicación orientan adecuadamente a la ciudadanía sobre la situación política nacional, generando un adecuado ambiente de análisis y discusión de los problemas nacionales. Su actuación es imparcial y profesional, sin la injerencia de los grupos de poder y sus intereses particulares, colaborando a la generación de una cultura política nacional y apoyando a la gobernabilidad.

El estado ecuatoriano se muestra altivo y soberano, goza de estabilidad democrática, donde las reformas políticas facilitan los procesos de modernización, mejoran los servicios públicos y permiten atender las necesidades insatisfechas de la población. Los organismos de control cumplen con una excelente gestión con total independencia y sin responder a intereses partidistas o particulares. La Fuerza Pública realiza un eficiente y eficaz desempeño en su misión fundamental cual es la de garantizar el orden público y la Seguridad del estado, individual y social.

La identidad nacional se fortalece, como consecuencia del reconocimiento de las heterogeneidades, de la conformación de una sociedad pluricultural y multiétnica, de la existencia de las diferentes regiones del país con sus propias características, que permite la configuración de una identidad propia del país, lo que contribuye a la estabilidad democrática y a la gobernabilidad.

De igual manera, se incrementa la cultura política de la población, que permite al ciudadano conocer el manejo y la administración del gobierno, capacidad que facilita y permite el desarrollo y el funcionamiento del sistema democrático ecuatoriano, orientando la actividad política de la sociedad para lograr una democracia plenamente participativa.

El regionalismo es superado en la búsqueda de la unidad nacional, las diferencias regionales desaparecen en el país, lo que permiten su realización como nación. Existe una adecuada cohesión entre la sierra y la costa que permite la consolidación política del Estado, facilita el desarrollo socio económico y fortalece la formación de una conciencia nacional clara y determinada, donde los gobiernos seccionales autónomos favorecen el desarrollo del país, mediante la participación ciudadana, rendición de cuentas y priorización de necesidades en base a consensos.

Se emprende en una campaña masiva a través de los medios de comunicación, a fin de fomentar valores éticos y morales en las familias ecuatorianas, igualmente en la educación superior se imparte en forma obligatoria clases de ética, en la educación superior y a los servidores públicos de todos los niveles se capacita en ética pública, con lo cual los índices de la percepción de la corrupción comienzan a reducirse, en razón de que los niveles de impunidad se han visto reducidos ostensiblemente.

El gobierno nacional promueve la aplicación de una adecuada Ley de Autonomías que fortalezca la descentralización y la desconcentración a través de los gobiernos seccionales y regímenes dependientes, los cuales logran administrar sus recursos de acuerdo a las necesidades y mejorar la calidad de vida de la población, favoreciendo el desarrollo del país, la unidad nacional, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de las autoridades.

Se configuran nuevos núcleos vitales que permitan una adecuada presencia e influencia del estado en todo el territorio nacional y por lo tanto en las fronteras, disminuyendo la migración del campo a la ciudad. El desarrollo de la infraestructura vial y ferroviaria permite el acceso y la cohesión de las áreas geográficas desvinculadas.

Se configura un nuevo Ordenamiento Administrativo Territorial del país por regiones que facilita la transferencia de competencias y recursos disminuye el aislamiento y la dispersión de la sociedad, influyendo en la cohesión nacional y la integración del pueblo ecuatoriano.

El estado diseña una Política de Seguridad del estado integral que aglutina los esfuerzos de todo el Poder nacional, que permitan apoyar la ejecución de los Planes y Proyectos, sobre la base de una doctrina actualizada, acorde a las necesidades y la realidad del país. Se diseña una política de Seguridad Ciudadana, cuyo eje es la protección del ciudadano, sus bienes y su derecho a desarrollarse en una sociedad libre, sustentable segura. La Policía Nacional realiza de prevención situacional de actos delictivos con actividades relacionadas con el tiempo y circunstancias, utilizando técnicas y tácticas especializadas con los diferentes organismos que la conforman.

Las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia mejoran gracias a la priorización del diálogo y la concertación generada en las reuniones bilaterales, que han permitido solucionar los daños causados por las aspersiones de Glifosato en el combate al narcotráfico que ejecuta Colombia en su frontera sur suspendiendo las constantes violaciones al espacio aéreo y terrestre del Ecuador, por parte de las FF.MM. de ese país. El control efectivo del territorio nacional por parte del estado, ha permitido disminuir la injerencia de los grupos irregulares de Colombia en la frontera norte, lo que ha permitido disminuir los niveles de inseguridad.

Las relaciones Perú-Ecuador, se fortalecen debido a la ejecución progresiva del Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, que abarca un vasto conjunto de programas, proyectos y actividades destinados a convertir la paz en múltiples posibilidades de desarrollo no sólo fronterizo, sino para el conjunto de los dos países.

El Acuerdo de paz, firmado en 1998, facilita la integración ecuatoriano-peruana alcanzando niveles de intercambio comercial de importancia para ambos socios, así como también ha impulsado la creación de proyectos binacionales financiados por organismos internacionales.

La Fuerza Pública se profesionaliza gracias al cumplimiento de los planes de fortalecimiento institucional, por lo que recupera su capacidad operativa y mediante un trabajo coordinado realiza un eficiente y eficaz desempeño en su misión fundamental de garantizar la seguridad y el orden público y la defensa nacional.

#### Escenario pesimista

En el Ecuador, los partidos políticos no tienen una adecuada representación nacional, lo que acentúa el regionalismo. Tampoco han dado paso a nuevos líderes que permitan la renovación ideológica y que generen confianza en el electorado, dando muestras de que priman los intereses personales y partidistas sobre los intereses colectivos y nacionales. La falta de consensos de las diferentes tendencias políticas ha incrementado la ingobernabilidad en el país y por lo tanto la inestabilidad democrática.

Los Movimientos Sociales renuncian al diálogo con el Gobierno y establecen como única vía para conseguir sus demandas, las medidas de hecho generando un clima de creciente anarquía, por lo que no se materializa la tan ansiada Democracia Participativa y por consiguiente la gobernabilidad se ve seriamente afectada. El presidente elegido por el voto popular no logra cumplir con sus promesas de campaña, debido en gran parte a la falta de apoyo a los proyectos enviados al Congreso y al déficit fiscal. En estas condiciones, la situación de inestabilidad política en el país se mantiene debido a un malestar generalizado y a la alteración del orden público en todo el país, por lo que gobernante de turno no logra terminar su mandato, a pesar del apoyo internacional, lo que genera desconfianza internacional y el incremento del riesgo país.

Los partidos políticos presentes en el Congreso, bloquean el pacto de gobernabilidad propuesto por el Ejecutivo, así como la Reforma del Estado aprobada en la Consulta Popular y continúa la conformación de las denominadas mayorías móviles, por lo que disminuye su representatividad y legitimidad, por lo que el pueblo ecuatoriano pide una disminución del número de diputados y de sus beneficios así como la revocatoria del mandato de los legisladores.

La Función Judicial se mantiene politizado y desprofesionalizado lo que genera que exista un peligroso índice de casos de la llamada “justicia ciudadana”, que llega a los niveles de la anarquía y desobediencia civil. No se aplica un sistema de rendición de cuentas para los funcionarios públicos por lo que la corrupción se incrementa en la administración del estado. El pueblo ecuatoriano, percibe que todas las fuerzas políticas presentes en el Congreso Nacional, en el Ejecutivo y el Poder Judicial son corresponsables del desastre nacional y deben ser reestructurados mediante una mayor participación ciudadana.

Los medios de comunicación obedecen a los grandes intereses de los grupos de poder especialmente económicos, que al ver amenazados sus intereses particulares, manipulan la información, generando inestabilidad política y falta de gobernabilidad.

Estas situaciones contribuyen a que el estado se mantenga inestable políticamente, pues las reformas planteadas generan también inestabilidad democrática en su más alta Ambito

fundamentalmente por las pugnas de poderes y la fragmentación del país en pequeños reductos territoriales. Los organismos de control se mantienen politizados con una pésima administración y gestión, produciendo una inestabilidad democrática y una ruptura en la institucionalidad del país. La Fuerza Pública presenta problemas de corrupción en el accionar de ciertos miembros que afectan a su imagen institucional, adicionalmente un aumento de la percepción de inseguridad.

La democracia es débil, y se produce una crisis de identidad nacional, debido a aquellas diferencias clasistas insalvables, direccionamiento de privilegios y prebendas, el drama del anonimato, la inseguridad racial no superada y complejos de inferioridad alentados por una organización social prejuiciada, caduca y aberrante, que configuran un cuadro desalentador para la democracia ecuatoriana.

La escasa cultura política en la población y el desinterés en los temas políticos del país se agudiza, pues no existe la doble vía, en la cual no solo los gobernados tienen los derechos y deberes en la democracia sino implica un compromiso por parte de los gobernantes, quienes no asumen las responsabilidades que implica gobernar o administrar el poder adecuadamente, especialmente a la hora de interpretar las necesidades y aspiraciones del ciudadano y satisfacerlas a cabalidad.

El regionalismo aumenta con la persistencia de problemas regionales que tienen un efecto destabilizador en la democracia y en el fraccionamiento del Estado. Este fenómeno que tiene su origen en el nacimiento mismo de la República, es otro de los gravísimos problemas que aún no ha logrado ser superado y, al contrario, es avivado y aprovechado inescrupulosamente por políticos y grupos económicos, como medio para la consecución de sus intereses. Estas dos características de la idiosincrasia ecuatoriana, generan diferencias regionales que afectan a su realización como nación. La confrontación sierra-costa es una constante que ha marcado la historia de la república, impidiendo la consolidación política del Estado, limitando el desarrollo socio económico y obstaculizando la formación de una conciencia nacional clara y determinada.

Dentro del índice de la corrupción de Transparencia Internacional, en vez de mejor, hemos descendido en nuestra calificación, la impunidad y el incumplimiento de las normas legales que

rigen al sector público, son sistémicas, por lo que los actos de corrupción son una constante, y el enriquecimiento ilícito sigue en aumento, con lo cual no ha permitido el desarrollo nacional y siendo los más afectados las clases menos favorecidas y los sectores más deprimidos.

El gobierno central a través de los núcleos vitales de Quito y Guayaquil, ejerce limitada influencia y presencia en todo el territorio nacional y sus fronteras, por lo que se mantiene el centralismo y un estado pesado y burocrático con una falta de descentralización y desconcentración, se mantiene una paulatina migración del campo a la ciudad, con la generación de problemas sociales y la saturación de las áreas urbanas.

Los gobiernos seccionales autónomos producen una indefinición y superposición de funciones entre los gobiernos seccionales y organismos de desarrollo. La pugna de poderes entre los gobiernos locales y seccionales se agudiza por la incapacidad para generar fuentes de autogestión que permita afrontar las competencias asumidas. La Ley de Autonomías aplicada no favorece la descentralización y la desconcentración y permite que los gobiernos seccionales se transformen en instituciones que inducen a la desmembración del estado y una sociedad nacional caracterizada por el aislamiento y la dispersión, influyendo en la cohesión nacional y la integración del pueblo ecuatoriano. Se evidencia una falta de viabilidad y agilidad para identificar lo que verdaderamente es necesario para la población y la incapacidad para generar fuentes de autogestión que permita afrontar las competencias asumidas por parte de los mismos.

No se ha elaborado una Política de Seguridad del estado por lo que los esfuerzos de los Frentes de Acción se diluyen, el Plan Ecuador fracasa y aumentan los niveles de inseguridad y subdesarrollo en la Frontera Norte, especialmente.

Las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia se han deteriorado, en la medida en que cada país mantiene una percepción muy distante con respecto a la de su vecino, agravadas por el daño causado por las aspersiones de Glifosato en el combate al narcotráfico que ejecuta Colombia en su frontera sur y por las constantes violaciones al espacio aéreo y terrestre del Ecuador, por parte de las FF.MM. de ese país. El Ecuador se involucra en el conflicto colombiano debido a la

repuesta nacional ante estas violaciones a la soberanía nacional y al fracaso de las negociaciones bilaterales.

Las relaciones Ecuador-Perú se resquebrajan debido a la falta de materialización de los Acuerdos de Paz y a que la mayoría de los ofrecimientos de apoyo económico se sumaron a la categoría de “créditos externos” dificultando la ejecución de los proyectos, situación que sumada al recelo de los países de un mayor o menor beneficio para el otro socio, dificultan el avance de los Acuerdos.

La inseguridad ciudadana se incrementa debido al auge delincencial y la proliferación de pandillas juveniles en las principales ciudades del país.

La Fuerza Pública no logra recuperar su operabilidad, debido al incumplimiento en los planes de fortalecimiento institucional, lo que le dificulta el cumplimiento de sus misiones constitucionales, lo que genera malestar en sus filas y genera desprofesionalización.

Debido a los altos niveles de corrupción, falta de eficiencia y eficacia, la sociedad ecuatoriana ha perdido la confianza en la Institución encargada del mantenimiento del orden y seguridad ciudadana, que enfrenta una serie de cuestionamientos.

Ubicar la posición de las variables estratégicas y diseño de los escenarios tendencial y apuesta

Calificación actual de las variables estratégicas

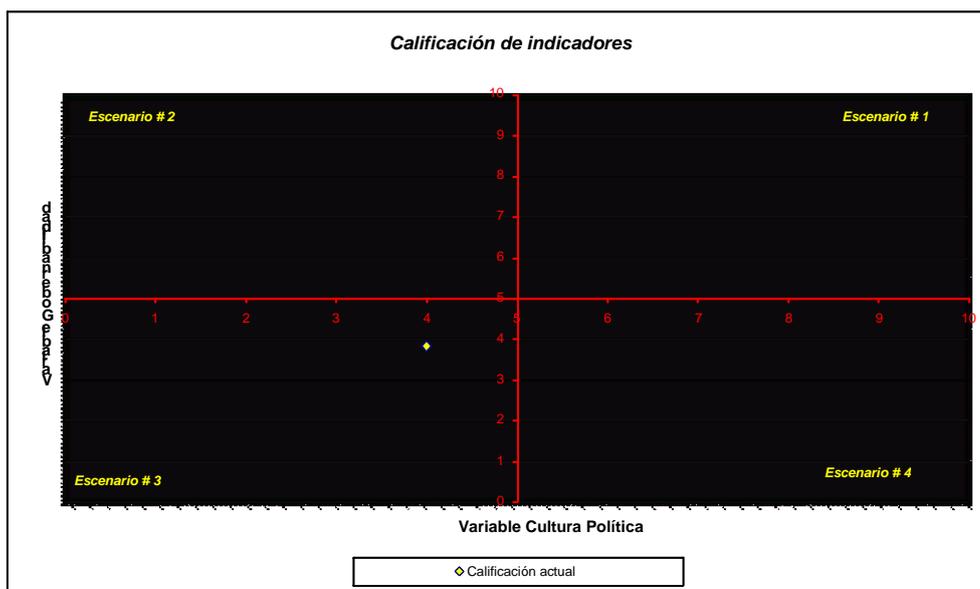
Tabla 24. Calificar los Indicadores (0 al 10)

Indicadores de la Variable E. Cultura Política	Calificación
Cultura Política y participación ciudadana	4
Identidad Nacional y regionalismo	4
PROMEDIO	4

Indicadores de la Variable E. Gobernabilidad	Calificación
Gobernabilidad	4,25
Corrupción	2,5
Centralismo	3,75
Seguridad Interna y Seguridad Externa	4,75
PROMEDIO	3,8

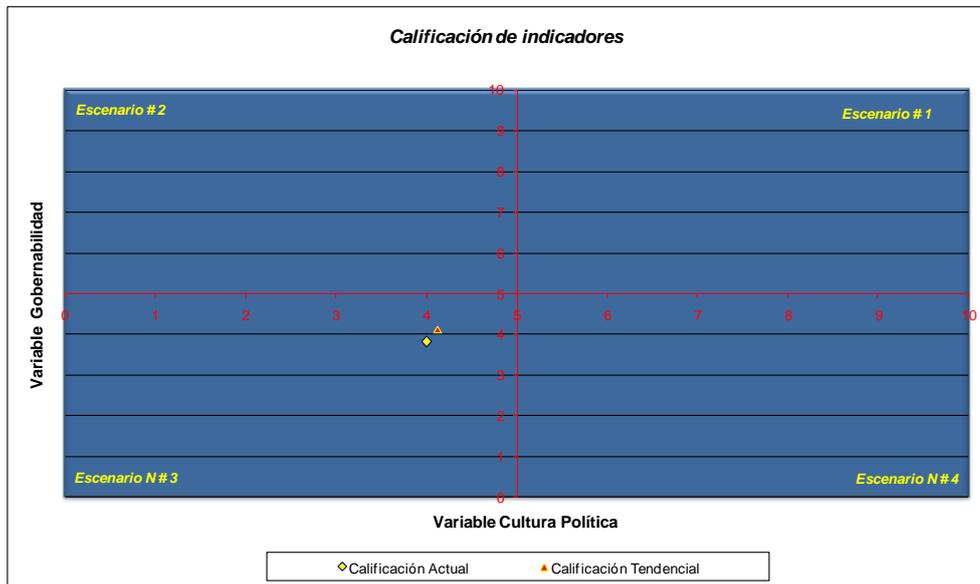
Fuente: Diagnóstico Nacional, 2007, IAEN.  
Elaborado por: Grupo Focal de Análisis

Figura 14. Posición actual de la Variables Estratégicas



Elaborado por: José Luis Castillo E.

Figura 15. Posición tendencial de las variables estratégicas  
Calificar los Indicadores (0 al 10)



Elaborado por: José Luis Castillo E.

#### Escenario tendencial

En el Ecuador, los partidos políticos mantienen una representación regional en detrimento de la consolidación de una representación nacional en busca de intereses comunes para todos los ecuatorianos. No existen nuevos cuadros políticos que permitan la alternabilidad y renovación de los actores políticos, consolidando a los partidos políticos como empresas electorales en busca del poder primando a intereses personales y partidistas sobre los intereses colectivos y nacionales. No se logran consensos mínimos lo cual se incrementa la ingobernabilidad en el país y por lo tanto la inestabilidad democrática.

Los Partidos Políticos crean el terreno propicio para que los movimientos sociales se atribuyan como único canal legítimo de comunicación entre la población y el Estado lo que degenera la búsqueda de objetivos generales en contraposición a los intereses particulares de cada grupo; al romperse este canal se convierten en grupos opositores al Gobierno estableciendo como única vía para conseguir sus demandas, las medidas de hecho.

El presidente en busca de lograr consolidar una mayoría en la Asamblea Constituyente ha relegado el ejercicio del gobierno y el cumplimiento de los objetivos nacionales; creando un ambiente permanente de confrontación con la función Legislativa y otros actores sociales como los medios de comunicación, generando un ambiente de inestabilidad política generando desconfianza internacional y el incremento del riesgo país.

El Asamblea Nacional atraviesa por la mayor crisis de legitimidad desde el retorno a democracia lo que se agrava con la franca oposición del Presidente lo que contribuye a su desestabilización.

La Función Judicial se encuentra atravesando una reforma interna administrativa en busca de mejorar los perfiles de sus magistrados y jueces a través de la realización de concursos de méritos y oposición.

Los medios de comunicación obedecen a los grandes intereses de los grupos de poder especialmente económicos, que al ver amenazados sus intereses particulares, manipulan la información, generando inestabilidad política y falta de gobernabilidad; enfrentándose hoy por hoy con el Presidente de la República, quien día a día trata de deslegitimarlos poniendo trabas a la libertad de prensa y opinión con la emisión del Decreto Ejecutivo que prohíbe la publicación de videos grabados en forma clandestina.

Estas situaciones contribuyen a que el estado se mantenga inestable políticamente, fundamentalmente por las pugnas de poderes y la fragmentación del país en pequeños reductos territoriales. Los organismos de control se mantienen politizados con una pésima administración y gestión, produciendo una inestabilidad democrática y una ruptura en la institucionalidad del país.

Nuestro sistema democrático se deslegitima cada día más y la construcción de una democracia se torna cada vez más difícil;

La escasa cultura política en la población y el desinterés en los temas políticos del país se mantiene lo cual vislumbra que la Asamblea Constituyente sea una copia del actual Congreso.

La creación del Gobierno Regional del Litoral y la pugna entre el Ejecutivo y el Alcalde de Guayaquil aumenta el regionalismo entre los dos polos de desarrollo con lo que se incrementa el efecto desestabilizador en la democracia y en el fraccionamiento del Estado con muestras de distanciamiento entre los habitantes de la sierra y de la costa; impidiendo la consolidación política del Estado, limitando el desarrollo socio económico y obstaculizando la formación de una conciencia nacional clara y determinada.

Las autonomías no logran materializarse en todo el país debido a las grandes diferencias entre los gobiernos seccionales para asumir las competencias que les corresponde, por lo que se mantiene el centralismo y el peso del estado burocrático con una falta de descentralización y desconcentración, a excepción de Quito y Guayaquil. Continúa la migración del campo a la ciudad, con la generación de problemas sociales y la saturación de las áreas urbanas, produciéndose un debilitamiento de las fronteras nacionales. Ciertos gobiernos seccionales han logrado desconcentrar y descentralizar algunas competencias consolidando su gestión pero creando una superposición de funciones entre los gobiernos seccionales y organismos de desarrollo. La pugna de poderes entre los gobiernos locales y seccionales se agudiza por la incapacidad para generar fuentes de autogestión que permita afrontar las competencias asumidas.

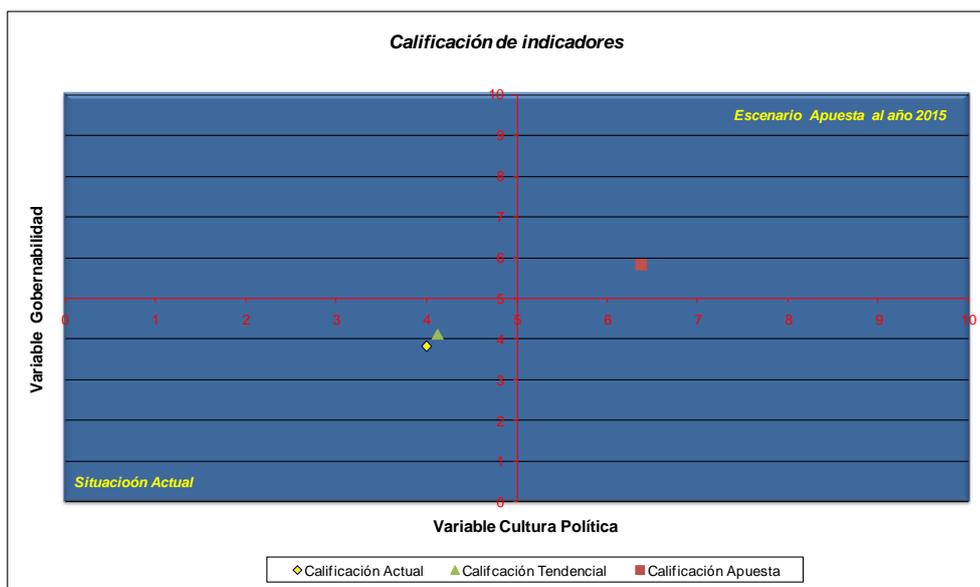
La corrupción se ve reflejada en los altos niveles de impunidad para combatir este delito y sobre todo en el incumplimiento de las normas legales que rigen al sector público en detrimento del desarrollo nacional y en detrimento de las clases menos favorecidas y los sectores más deprimidos.

El estado mantiene su limitada influencia sobre el territorio nacional a través de los núcleos vitales de Quito y Guayaquil, debido a que en la Asamblea Constituyente, no se aprobó un nuevo Ordenamiento Administrativo Territorial.

Uno de los temas más preocupantes es la perspectiva de que el conflicto interno colombiano -con sus consecuencias para el Ecuador- continúe en el futuro inmediato en una espiral ascendente, lo que determinará que en el país se perciban efectos negativos.

La falta de presupuesto para la Fuerza Pública en la atención de sus necesidades operativas básicas, genera un deterioro de sus medios lo que le impide estar a la par con los países vecinos en lo que tiene que ver con armamento, tecnología, capacitación así como estar en condiciones de enfrentar las nuevas amenazas para la Seguridad del estado .

Figura 16. Dimensionar la Posición Apuesta de las Variables Estratégicas  
Calificar los Indicadores (0 al 10)



Elaborado por: José Luis Castillo E.

### Escenario Apuesta

El Estado ecuatoriano cuenta con partidos políticos fuertes y debidamente estructurados y de representación nacional, con nuevos líderes de gran capacidad y liderazgo para ejercer la Función Pública y luego de las reformas introducidas el Tribunal de la Justicia Electoral ha disminuido a tres el número de partidos políticos, lo que permite mejorar la gobernabilidad.

La cultura política se fortalece con la asignación del 30% del presupuesto al sector educación y la despolitización del mismo, lo que ha hecho que la cobertura y calidad de la educación se incremente en un 40%; que en todos los centros educativos se incluya como asignatura obligatoria

“educación cívica y política” lo que permite al ciudadano conocer sus derechos y deberes, para el cumplimiento efectivo de la normativa jurídica que rige las relaciones de todos los actores sociales; y permite la consolidación de una democracia más participativa.

Los Movimientos Sociales sustituyen la protesta por la propuesta, son parte pro activa en su colaboración con el Gobierno, se encuentran generando proyectos sociales, en beneficio de las poblaciones carenciadas y menos favorecidas.

La Función Ejecutiva gracias a los consensos logra diseñar una Planificación a largo plazo, con la participación estratégica de la DIPLASEDES y el COSENA lo que permite el cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos nacionales permanentes.

La Función Legislativa realiza las reformas legales que permiten mejorar el nivel de los diputados a través de la elaboración de perfiles para acceder a esta dignidad, además el Congreso se fortalece institucionalmente lo que ha permitido elevar la calidad del trabajo legislativo con el soporte profesional de sus funcionarios, reduciendo los niveles de corrupción en esa función del Estado. Se logran consensos entre los diferentes bloques legislativos.

La Función Judicial recupera su credibilidad a través de un nuevo sistema de elección Jueces y Magistrados de las Cortes y la consolidación de la profesionalización de la carrera judicial.

El centralismo se ha superado, ya que la reforma del Estado ha sido en forma eficiente y eficaz por lo que contamos con una administración pública totalmente descentralizada y desconcentrada. A los Gobiernos seccionales se les han transferido competencias, recursos y responsabilidades, lo que les permite cumplir con su misión institucional.

Los medios de comunicación actúan en forma profesional e imparcial, sin injerencia de grupos de poder y sus intereses particulares, favorecen a la generación de una cultura política nacional y apuntalando a la gobernabilidad.

En el País se vive un ambiente de estabilidad democrática, por lo que se logra un proceso de modernización del estado, lo que permite mejorar los servicios públicos y permiten atender las necesidades insatisfechas de la población.

Los organismos de control despolitizados y despartidizados cumplen su misión con total independencia, sin responder a intereses partidistas o particulares, lo que permite eliminar la impunidad.

La identidad nacional se encuentra fortalecida, como consecuencia de los consensos alcanzados y el reconocimiento de ser un estado pluricultural y multiétnico, y de la existencia de las diferentes regiones del país con sus propias características, lo que permite la configuración de una identidad propia, lo que contribuye a la estabilidad democrática y a la gobernabilidad.

El regionalismo disminuye, generando una fuerte unidad nacional, contamos con gobiernos seccionales totalmente autónomos lo que favorece el desarrollo equitativo de las diferentes regiones del país, mediante la participación ciudadana, rendición de cuentas y la priorización de necesidades en base a consensos.

Se garantiza la seguridad jurídica, con el cumplimiento del ordenamiento establecido y se honran los convenios y tratados internacionales. Existe control transparente del financiamiento de las campañas electorales, lo que permite una reducción substancial de los niveles de corrupción. Las sanciones a los funcionarios que incumplen el ordenamiento jurídico, son drásticas y se cumplen, por lo que se elimina la impunidad. Los procesos de contratación pública son transparentes y se cuenta con un sistema de veedurías ciudadanas eficiente y técnico, por lo que la rendición de cuentas es una norma en todos los niveles. Se aprobó la ley de Incompatibilidades y se ha reducido la discrecionalidad en la administración pública. Todo esto ha contribuido a que dentro de los Índices de Corrupción de Transparencia Internacional, hayamos mejorado ostensiblemente.

Luego de los cambios producidos en la Asamblea Constituyente, el gobierno nacional apoya la aplicación de la Ley de Autonomías que fortalezca la descentralización y la desconcentración a

través de los gobiernos seccionales y regímenes dependientes, los cuales logran administrar sus recursos de acuerdo a las necesidades y mejorar la calidad de vida de la población, favoreciendo el desarrollo del país, la unidad nacional, la participación ciudadana y la rendición de cuentas de las autoridades.

Se encuentra en ejecución un nuevo Ordenamiento Administrativo Territorial del país por regiones, lo que facilita la transferencia de competencias y recursos disminuye el aislamiento y la dispersión de la sociedad, por lo que el regionalismo es superado paulatinamente en la búsqueda de la unidad nacional. Los gobiernos seccionales autónomos asumen sus competencias favoreciendo el desarrollo del país, mediante la participación ciudadana, rendición de cuentas y priorización de necesidades en base a consensos.

La identidad nacional se fortalece, como consecuencia del reconocimiento de las heterogeneidades, de la conformación de una sociedad pluricultural y multiétnica, de la existencia de las diferentes regiones del país con sus propias características, que permite la configuración de una identidad propia del país, lo que contribuye a la estabilidad democrática y a la gobernabilidad.

Se encuentra en proceso de fortalecimiento nuevos núcleos vitales materializados por Cuenca, Loja, y Pto. Francisco de Orellana, que permitan una adecuada presencia e influencia del estado en todo el territorio nacional y por lo tanto en las fronteras, disminuyendo la migración del campo a la ciudad. El desarrollo de la infraestructura vial y ferroviaria permite el acceso y la cohesión de las áreas geográficas desvinculadas y se encuentran en su fase final la ejecución del Eje Multimodal Manta-Manaos y los Mega Puerto de Manta y Posorja.

La Política de Seguridad del estado del Ecuador permite que los niveles de seguridad se incrementen, especialmente en la disminución de los efectos del conflicto interno de Colombia.

La Seguridad Ciudadana se incrementa gracias a las acciones del Ministerio de Orden Público y Seguridad Ciudadana, que facilita la coordinación de todas las instituciones encargadas de estas acciones.

Las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia se encuentran en un buen momento gracias a las continuas reuniones bilaterales sumado al apoyo de la OEA y la ONU. El control efectivo del territorio nacional por parte del estado, ha permitido disminuir la injerencia de los grupos irregulares de Colombia en la frontera norte, lo que ha permitido disminuir los niveles de inseguridad

Las relaciones Perú-Ecuador, se fortalecen gracias a que se ha retomado la ejecución progresiva del Acuerdo Amplio Peruano Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, con el apoyo de los organismos internacionales y los países amigos.

El Ecuador logra la adhesión a la Convención del Mar (Convemar), lo que le permite mantener un mejor dominio y ejercicio de la soberanía marítima, especialmente para la explotación en beneficio nacional de las enormes riquezas marinas.

La presencia del país en la Antártida se fortalece, gracias a convenios de cooperación científica con países amigos para el aprovechamiento de los recursos existentes en ese continente.

Se encuentra en proceso de aprovechamiento de la Orbita Sincrónica Geoestacionaria, gracias a los acuerdos con los estados ecuatoriales reunidos en Bogotá el 29 de noviembre de 1974, que permite proclamar la soberanía sobre este recurso natural.

El apoyo político para la ejecución de los Planes de Fortalecimiento y Planes Estratégicos Institucionales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, permiten materializar su reorganización y la recuperación de su capacidad operativa, lo que le permite realizar un eficiente y eficaz desempeño en su misión fundamental de garantizar la seguridad , el orden público y la defensa nacional.

## Escenarios del ámbito económico al año 2015

Elaborar la lista de indicadores y actores del Ámbito Económico (identificados en la fase de diagnóstico)

- Exportaciones del sector agropecuario
- Producción de energía eléctrica
- Capacidad empresarial
- Recaudación de impuestos
- Inversión extranjera
- Financiamiento exterior
- Fondos de la banca estatal
- Mercado de valores
- Desarrollo científico y tecnológico
- Sector turístico
- PIB
- Medio ambiente
- Producción petrolera
- Migración

Agrupar los indicadores en dos variables estratégicas

Variable Estratégica Recursos Naturales

- Exportaciones del sector agropecuario
- Producción de energía eléctrica
- Medio ambiente

- Producción petrolera

#### Variable Estratégica Macroeconómica

- Capacidad empresarial
- Recaudación de impuestos
- Inversión extranjera
- Financiamiento exterior
- Fondos de la banca estatal
- Mercado de valores
- Desarrollo científico y tecnológico
- Sector turístico
- PIB
- Migración
- Hechos Portadores de Futuro identificados
- Precios del petróleo
- Inversión extranjera
- Inestabilidad Política
- Desastres naturales

Tabla 25. Matriz para desarrollar los comportamientos positivos y negativos de cada indicador

Indicadores de variable recursos naturales	Comportamiento (+)	Comportamiento (-)
Exportaciones del sector agropecuario	Al ser el sector agropecuario prioritario para el desarrollo del país, su crecimiento debe ser integral y sostenido, basado en la investigación científica y la transferencia de tecnología, además de un esquema de propiedad de la tierra que permita el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas, generando productos con valor agregado para la exportación, a más de los conocidos como tradicionales.	Mantenimiento de la producción agrícola, sin ningún tipo de investigación científica y continuando con la utilización de formas tradicionales para el trabajo de la tierra, uso del agua y de productos fertilizantes. En este sentido no se propicia la generación de productos con valor agregado, con valor considerablemente superior tanto en mercados locales como en el exterior.
Producción de energía eléctrica	Inversión en la construcción de centrales hidroeléctricas para garantizar la cobertura de los requerimientos futuros de la población y de las industrias, a precios competitivos a nivel internacional.	Mantenernos como deficitarios en la generación de energía eléctrica, cubriendo las deficiencias a través de las importaciones y con generación termo eléctrica ineficiente y altamente contaminante.
Medio ambiente	Desarrollo de las actividades productivas cumpliendo el marco regulatorio establecido para el cuidado del medio ambiente, de forma que se evite el generar pasivos ambientales. De igual manera, protección a las áreas consideradas como fuentes de bio diversidad y de agua.	Incumplimiento del marco normativo relacionado con el manejo ambiental, en las actividades productivas, especialmente hidrocarburíferas y en la explotación irracional de la fauna y flora, como es el caso de los bosques nativos.
Producción petrolera	Considerar porcentajes de reserva de petróleo crudo en la planificación operativa relacionada con la explotación de crudo, de forma que su utilización sea técnica y sustentable.	Sobre explotación hidrocarburífera por parte de la empresa pública y privada, lo que ocasiona una disminución de las reservas, afectando las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras.
Indicadores de la variable macroeconómica	Comportamiento Optimista	Comportamiento Pesimista
Capacidad empresarial	Una alta generación de empresas y proyectos, repercute en el crecimiento económico, nivel de empleo, distribución del ingreso y la capacidad para acceder a mercados internos e internacionales de forma competitiva.	Ausencia de la capacidad emprendedora empresarial, debido a factores adversos como la falta de financiamiento, marco jurídico restrictivo y altos costos en mano de obra y consumos, como es el caso de los servicios básicos.

Recaudación de impuestos	Eficiente recaudación de impuestos a todo nivel, impulsada por una disminución en el porcentaje del IVA, lo que permite contar con una base más amplia debido a la legalización de actividades. Apoyo humano, material y tecnológico al Servicio de Rentas Internas, de forma que cuente con los medios necesarios para realizar una adecuada recaudación de impuestos.	Poco apoyo al Servicio de Rentas Internas, de forma que se dificultan los procesos de recaudación de impuestos, manteniéndose la evasión y el comercio informal, que no genera ningún tipo de ingreso.
Inversión extranjera	Incremento de la inversión extranjera directa en áreas productivas, motivada por condiciones económicas y jurídicas estables en el país.	Inseguridad jurídica y condiciones económicas inestables, afectan a los niveles de inversión extranjera, que disminuyen, prefiriendo ubicarse en países vecinos, con perjuicio a los sectores productivos.
Financiamiento exterior	En base a la estable situación económica del país, hemos cubierto oportunamente las obligaciones contraídas con los organismos internacionales multilaterales y bancarios, por lo que el país genera credibilidad, lo cual facilita la inversión extranjera y el acceso en cualquier momento a créditos para el financiamiento fiscal.	La decisión de pagar la deuda externa, debido a la falta de liquidez y atención a las áreas vulnerables, lo cual afecta la credibilidad e imposibilita el acceso a créditos emergentes.
Fondos de la banca estatal	Manejo eficiente de los recursos crediticios canalizados a través de la banca estatal, con resultados positivos en los siguientes sectores: fomento del sector agropecuario en actividades primarias y secundarias, así como de construcción de infraestructura y cadenas de frío (BNF), impulso a las pequeñas y medianas empresas que destinan su producción y servicios tanto al mercado interno como al externo (CFN), dinamización del sector de la construcción para solucionar el déficit habitacional y captando gran cantidad de mano de obra (Banco del Estado y MIDUVI)	Los bancos del Estado no han logrado cumplir su misión de canalizar adecuadamente los recursos a los diferentes sectores, se mantienen esquemas organizativos y trámites excesivamente burocráticos e ineficientes, por lo que se retoma la idea de que la mejor opción es desaparecerlos y delegar todo el manejo de colocación de créditos directamente a través del sistema financiero privado, a tasas y condiciones de mercado, lo que afecta sustancialmente el financiamiento de los proyectos productivos que podrían aportar al desarrollo del país.
Mercado de valores	Tanto los sectores empresariales como los inversionistas privados han encontrado en el mercado de valores una excelente forma de financiar los proyectos por una parte y obtener rentabilidad competitiva y segura por otra, lo que ha permitido desarrollar en el país un importante mercado de valores en el que se cotizan un alto número de empresas nacionales y extranjeras y se colocan importantes montos de inversión que financian las actividades productivas bajo reglas claras y procedimientos transparentes, bajo controles oportunos.	El Mercado de Valores no logra posicionarse. Existe desconfianza por parte de los inversionistas en razón de la ausencia de un marco normativo adecuado y falta de entrega de información para la toma de decisiones. Por otra parte los empresarios se resisten a abrir su capital accionario y prefieren pagar un alto costo por los recursos financieros obtenidos a través de la banca privada.

Desarrollo científico y tecnológico	Las reglas de juego y condiciones de la era del conocimiento han sido entendidas y asumidas por el Estado, que destina un 8% de PIB al apoyo de proyectos de investigación científica y tecnológica. De igual forma, la empresa privada, que es el principal usuario de los avances logrados, ha destinado parte de sus utilidades al apoyar a las Universidades para implementar centros de investigación y mantener un equipo importante de científicos y estudiantes que trabajan en proyectos que son requeridos por las empresas. El prestigio y logros obtenidos han posicionado al país como un importante generador de descubrimientos científicos con aplicaciones en el sector agropecuario y de información.	La brecha que nos separa con los países desarrollados en el campo de la investigación científica y desarrollo tecnológico es cada vez mayor. El Estado se ha desentendido del apoyo que debe brindar a este campo y las empresas privadas prefieren comprar tecnología costosa en otros países antes que invertir en el desarrollo interno. Esto sumado al esquema educativo caduco, sume al país en el subdesarrollo.
Sector turístico	Por las condiciones naturales de clima, paisaje, étnicos, biodiversidad y culturales el desarrollo del sector turístico es el principal factor para consolidar el desarrollo del país. Los importantes montos invertidos por el sector público y privados en infraestructura de comunicaciones y de servicios apoya este objetivo. De igual manera los habitantes de todas las regiones han tomado conciencia de la vocación turística del país y se empeñan en brindar el mejor trato y recibimiento a los turistas quienes sienten que el visitar el Ecuador es la mejor opción por calidad, precio y seguridad, convirtiendo a nuestro país en el segundo destino turístico de Latinoamérica después de México.	El Estado, los empresarios y la población en general no dan al turismo y al turista la importancia que se requiere. La red vial y el acceso a las comunicaciones son deficientes lo que impide captar un mayor número de turistas. Adicionalmente, la inseguridad en las ciudades grandes y en las carreteras ha convertido a nuestro país en un sitio no recomendado por las embajadas de EU, Canadá y la Unión Europea. De igual forma el pésimo manejo de la Isla Galápagos ha llevado a que la ONU inicie acciones para quitar la soberanía a nuestro país y por asignar el manejo y custodia de este invaluable santuario de vida a una Fundación internacional creada para el efecto.
PIB	El dinamismo y estabilidad económica han generado confianza en el sector empresarial, lo cual se refleja en el hecho de que el PIB del Ecuador crece anualmente a un ritmo sostenido del 7 y 8%, lo cual le convierte en el país de mayor crecimiento de América Latina durante el periodo 2007 – 2015.	La falta de apoyo y condiciones adecuadas para el desarrollo del sector productivo empresarial, son la principal causa para que la economía ecuatoriana mantenga un crecimiento anual del PIB de entre 1 y 2%, lo cual hace que la pobreza, desempleo y concentración de la riqueza sean cada vez más críticos agudizando la migración hacia EU y la UE.
Migración	Las condiciones económicas y de desarrollo social del país han detenido los flujos migratorios de ecuatorianos hacia EU y UE. Los emigrantes han empezado a retornar con capitales que son invertidos en industria y empresas en el país. Uno de los sectores que más reciben estos capitales son el turístico y los servicios como las telecomunicaciones, importaciones y exportaciones.	Los flujos migratorios son cada vez mayores con los consiguientes problemas sociales especialmente la ruptura familiar que provoca generaciones de jóvenes violentos, inseguros y con carencia de valores, lo cual lejos de convertir los recursos que remiten los emigrantes en productivos, estos se destinan al consumo y mal gasto en aspectos suntuarios y superfluos.

Fuente: Diagnóstico Nacional, 2007, IAEN.

Elaborado por: Grupo Focal de Análisis

## Redactar los Escenarios Exploratorios Posibles al Año 2015

### Escenario Optimista

Al ser el sector agropecuario prioritario para el desarrollo del país, su crecimiento debe ser integral y sostenido, basado en la investigación científica y la transferencia de tecnología, además de un esquema de propiedad de la tierra que permita el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas, generando productos con valor agregado para la exportación, a más de los conocidos como tradicionales.

La inversión en la construcción de centrales hidroeléctricas garantiza la cobertura de los requerimientos futuros de la población y de las industrias, a precios competitivos a nivel internacional.

El desarrollo de las actividades productivas cumpliendo el marco regulatorio establecido para el cuidado del medio ambiente, permite que se evite la generación pasivos ambientales. De igual manera, la protección a las áreas consideradas como fuentes de bio-diversidad y de agua.

Se consideran porcentajes de reserva de petróleo en la planificación operativa relacionada con la explotación de crudo, de forma que su utilización es técnica y sustentable.

La alta generación de empresas y proyectos, repercute en el crecimiento económico, nivel de empleo, distribución del ingreso y la capacidad para acceder a mercados internos e internacionales de forma competitiva.

La eficiente recaudación de impuestos a todo nivel, impulsada por una disminución en el porcentaje del IVA, permite contar con una base más amplia debido a la legalización de actividades. El apoyo humano, material y tecnológico al Servicio de Rentas Internas es necesario para que cuente con los medios necesarios para realizar una adecuada recaudación de impuestos.

El incremento en los niveles de inversión extranjera directa en áreas productivas es motivada por las condiciones económicas y jurídicas estables en el país.

En base a la estable situación económica del país, hemos cubierto oportunamente las obligaciones contraídas con los organismos internacionales multilaterales y bancarios, por lo que el país genera credibilidad, lo cual facilita la inversión extranjera y el acceso en cualquier momento a créditos para el financiamiento fiscal.

El manejo eficiente de los recursos crediticios canalizados a través de la banca estatal, con resultados positivos en los siguientes sectores: fomento del sector agropecuario en actividades primarias y secundarias, así como de construcción de infraestructura y cadenas de frío (BNF), impulso a las pequeñas y medianas empresas que destinan su producción y servicios tanto al mercado interno como al externo (CFN), dinamización del sector de la construcción para solucionar el déficit habitacional y captando gran cantidad de mano de obra (Banco del Estado y MIDUVI)

Tanto los sectores empresariales como los inversionistas privados han encontrado en el mercado de valores una excelente forma de financiar los proyectos por una parte y obtener rentabilidad competitiva y segura por otra, lo que ha permitido desarrollar en el país un importante mercado de valores en el que se cotizan un alto número de empresas nacionales y extranjeras y se colocan importantes montos de inversión que financian las actividades productivas bajo reglas claras y procedimientos transparentes, bajo controles oportunos

Las reglas de juego y condiciones de la era del conocimiento han sido entendidas y asumidas por el Estado, que destina un 8% de PIB al apoyo de proyectos de investigación científica y tecnológica. De igual forma, la empresa privada, que es el principal usuario de los avances logrados, ha destinado parte de sus utilidades al apoyar a las Universidades para implementar centros de investigación y mantener un equipo importante de científicos y estudiantes que trabajan en proyectos que son requeridos por las empresas. El prestigio y logros obtenidos han posicionado al país como un importante generador de descubrimientos científicos con aplicaciones en el sector agropecuario y de información.

Las condiciones naturales de clima, paisaje, étnicos, biodiversidad y culturales el desarrollo del sector turístico es el principal factor para consolidar el desarrollo del país. Los importantes montos invertidos por el sector público y privados en infraestructura de comunicaciones y de servicios apoya este objetivo. De igual manera los habitantes de todas las regiones han tomado conciencia de la vocación turística del país y se empeñan en brindar el mejor trato y recibimiento a los turistas quienes sienten que el visitar el Ecuador es la mejor opción por calidad, precio y seguridad , convirtiendo a nuestro país en el segundo destino turístico de Latinoamérica después de México.

El dinamismo y estabilidad económica han generado confianza en el sector empresarial, lo cual se refleja en el hecho de que el PIB del Ecuador crece anualmente a un ritmo sostenido del 7 y 8%, lo cual le convierte en el país de mayor crecimiento de América Latina durante el periodo 2007 - 2011

Las condiciones económicas y de desarrollo social del país han detenido los flujos migratorios de ecuatorianos hacia Estados Unidos y la Unión Europea. Los emigrantes han empezado a retornar con capitales que son invertidos en industria y empresas en el país. Uno de los sectores que más reciben estos capitales son el turístico y los servicios como las telecomunicaciones, importaciones y exportaciones.

#### Escenario Pesimista

El mantenimiento de la producción agrícola sin ningún tipo de investigación científica y continuando con la utilización de formas tradicionales para el trabajo de la tierra, uso del agua y de productos fertilizantes, no ha generado de productos con valor agregado, con valor considerablemente superior tanto en mercados locales como en el exterior.

Nos mantenemos deficitarios en la generación de energía eléctrica, cubriendo estas deficiencias a través de las importaciones y con generación termo eléctrica ineficiente y altamente contaminante.

El incumplimiento del marco normativo relacionado con el manejo ambiental, en las actividades productivas, especialmente hidrocarburíferas y en la explotación irracional de la fauna y flora, como es el caso de los bosques nativos.

La sobre explotación hidrocarburífera por parte de la empresa pública y privada, ocasiona una disminución de las reservas, afectando las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras.

La ausencia de la capacidad emprendedora empresarial, debido a factores adversos como la falta de financiamiento, marco jurídico restrictivo y altos costos en mano de obra y consumos, como es el caso de los servicios básicos.

El poco apoyo al Servicio de Rentas Internas, de forma que se dificultan los procesos de recaudación de impuestos, manteniéndose la evasión y el comercio informal, que no genera ningún tipo de ingreso.

La inseguridad jurídica y condiciones económicas inestables, afectan a los niveles de inversión extranjera, que disminuyen, prefiriendo ubicarse en países vecinos, con perjuicio a los sectores productivos.

La decisión de no pagar la deuda externa, debido a la falta de liquidez y atención a las áreas vulnerables, lo cual afecta la credibilidad e imposibilita el acceso a créditos emergentes.

Los bancos del Estado no han logrado cumplir su misión de canalizar adecuadamente los recursos a los diferentes sectores, se mantienen esquemas organizativos y trámites excesivamente burocráticos e ineficientes, por lo que se retoma la idea de que la mejor opción es desaparecerlos y delegar todo el manejo de colocación de créditos directamente a través del sistema financiero privado, a tasas y condiciones de mercado, lo que afecta sustancialmente el financiamiento de los proyectos productivos que podrían aportar al desarrollo del país.

El Mercado de Valores no logra posicionarse. Existe desconfianza por parte de los inversionistas en razón de la ausencia de un marco normativo adecuado y falta de entrega de información para la toma de decisiones. Por otra parte los empresarios se resisten a abrir su capital accionario y prefieren pagar un alto costo por los recursos financieros obtenidos a través de la banca privada.

La brecha que nos separa con los países desarrollados en el campo de la investigación científica y desarrollo tecnológico es cada vez mayor. El Estado se ha desentendido del apoyo que debe brindar a este campo y las empresas privadas prefieren comprar tecnología costosa en otros países antes que invertir en el desarrollo interno. Esto sumado al esquema educativo caduco, sume al país en el subdesarrollo.

El Estado, los empresarios y la población en general no dan al turismo y al turista la importancia que se requiere. La red vial y el acceso a las comunicaciones son deficientes lo que impide en captar un mayor número de turistas. Adicionalmente, la inseguridad en las ciudades grandes y en las carreteras ha convertido a nuestro país en un sitio no recomendado por las embajadas de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. De igual forma el pésimo manejo de la Isla Galápagos ha llevado a que la ONU inicie acciones para quitar la soberanía a nuestro país y por asignar el manejo y custodia de este invaluable santuario de vida a una Fundación internacional creada para el efecto.

La falta de apoyo y condiciones adecuadas para el desarrollo del sector productivo empresarial, son la principal causa para que la economía ecuatoriana mantenga un crecimiento anual del PIB de entre 1 y 2%, lo cual hace que la pobreza, desempleo y concentración de la riqueza sean cada vez más críticos agudizando la migración hacia Estados Unidos y la Unión Europea.

Los flujos migratorios son cada vez mayores con los consiguientes problemas sociales especialmente la ruptura familiar que provoca generaciones de jóvenes violentos, inseguros y con carencia de valores, lo cual lejos de convertir los recursos que remiten los emigrantes en productivos, estos se destinan al consumo y mal gasto en aspectos suntuarios y superfluos.

Ubicar la posición de las variables estratégicas y diseño de los escenarios tendencial y apuesta

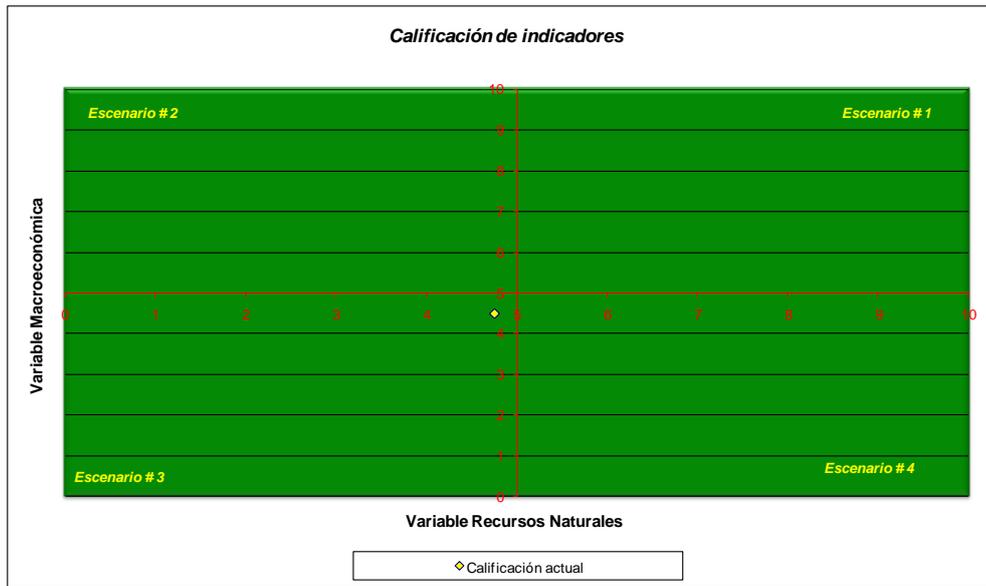
Tabla 26. Calificación actual de las variables estratégicas  
Calificar los Indicadores (0 al 10)

Indicadores de la Variable E. Recursos Naturales	Calificación
Exportaciones del sector agropecuario	3,5
Producción de energía eléctrica	5,75
Medio ambiente	3,75
Producción petrolera	6
PROMEDIO	4,75

Indicadores de la Variable E. Macroeconómica	Calificación
Capacidad empresarial	3,25
Recaudación de impuestos	3,75
Inversión extranjera	4,75
Financiamiento exterior	5,5
Fondos de la banca estatal	5,25
Mercado de valores	4,25
Desarrollo científico y tecnológico	3,5
Sector turístico	5,25
PIB	3,75
Migración	5,75
PROMEDIO	4,5

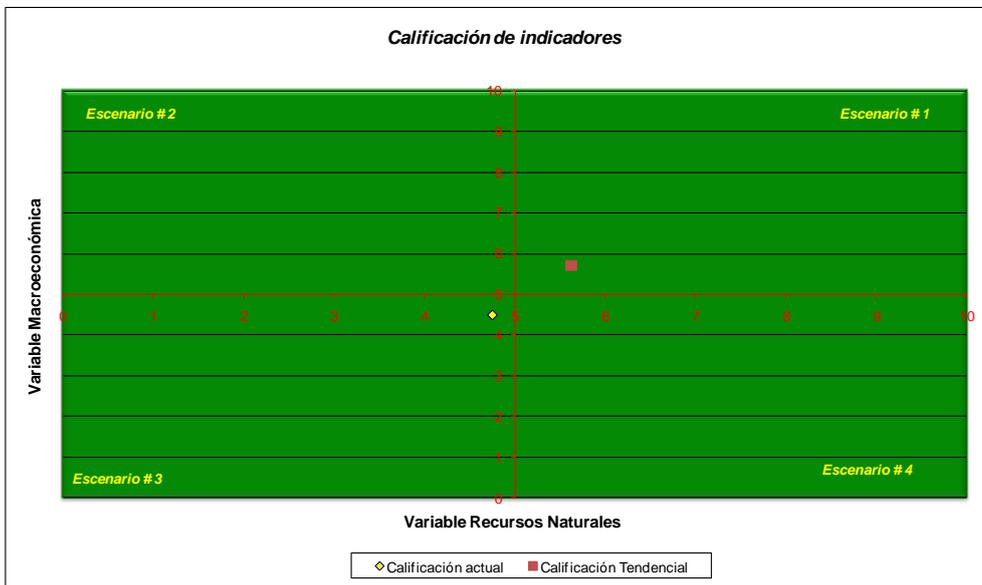
Fuente: Diagnóstico Nacional, 2007, IAEN.  
Elaborado por: Grupo Focal de Análisis

Figura 17. Posición actual de la Variables Estratégicas



Elaborado por: José Luis Castillo E.

Figura 18. Posición tendencial de las Variables Estratégicas  
Calificar los Indicadores (0 al 10)



Elaborado por: José Luis Castillo E.

## Escenario Tendencial

El desempeño económico del país se sustenta en la elaboración de estadísticas que sintetizan las principales acciones de los distintos sectores de la economía, estos son: monetario y financiero, externo, real y fiscal. En el procesamiento de dichas estadísticas se utilizan indicadores económicos que las autoridades gubernamentales lo reflejan en las cuentas nacionales, estos indicadores establecen relaciones multivariantes, de tal manera que se pueda reflejar y presentar de forma completa la actividad económica del país, llevada a cabo por los sectores productivos, agentes económicos, financieros, etc. En este sentido, una tendencia de una o más variables económicas sólo puede ser realmente sustentada si se utilizan proyecciones estadísticas que reflejen el comportamiento real de los principales sectores de la economía.

La producción todavía presenta poca diversificación de bienes y servicios, debido a los efectos de factores internos y externos, afectando esencialmente a los productos primarios y su transformación, como consecuencia de lo indicado, la tasa de crecimiento se ha estancado manteniéndose un crecimiento que fluctúa en un rango comprendido entre 2,2 y 4,5 por ciento (según datos del FMI).

El sector agropecuario tiene un crecimiento incipiente por falta de investigación científica y la carencia de tecnología de punta, no se aprovechan las ventajas comparativas, impidiéndole al país ser competitivo, consecuentemente, la mayoría de nuestros productos se exportan como materias primas por falta de incorporación de valor agregado.

Las características únicas de los recursos naturales y de biodiversidad en el país permiten el fortalecimiento de la industria turística, generando mayores ingresos a la población vinculada con este sector y mejorando la calidad de vida. La generación de conciencia para la protección de los ecosistemas han producido una mayor valoración del territorio nacional y han permitido la diversidad de producción y el desarrollo de productos exportables no tradicionales. La inclusión activa de todos los actores, principalmente del sector rural, tanto públicos como privados, están favoreciendo el desarrollo de la industria turística en el país.

Los recursos aún insuficientes, dedicados a la inversión de la investigación en ciencia y tecnología en los últimos dos años reflejan el continuo crecimiento económico del país, sin embargo, se están adoptando las primeras acciones que conducen a una política de largo plazo que integre a empresas nacionales y extranjeras, en coordinación con el Gobierno, como paso fundamental para el desarrollo del Ecuador.

En el país se aprecian las condiciones económicas y jurídicas de estabilidad, las cuales se expresan a través del incremento progresivo de los niveles de inversión extranjera directa en áreas productivas.

El Ecuador invierte en la construcción de fuentes alternativas de energía (eólica, solar, nuclear, termoeléctrica) principalmente en el sector rural, sin descuidar la hidroeléctrica, en razón de ser poseedores de grandes vertientes de agua, garantizando la cobertura de los requerimientos futuros de la población y de las industrias.

La energía solar se está implementando entre los consumidores ecuatorianos, principalmente en el sector rural, en las escuelas carentes de servicio eléctrico y en el sector productivo.

Los mercados de valores van alcanzando un aceptable grado de desarrollo en el país, cotizándose acciones de empresas nacionales y extranjeras y colocándose apreciables montos de inversión que financian las actividades productivas bajo reglas claras y procedimientos transparentes.

Los empresarios y los inversionistas privados están colocando sus recursos económicos en los mercados de valores, a nivel nacional, pues se abren vías de financiamiento para sus proyectos y obtener rentabilidad competitiva.

La autosuficiencia en derivados de petróleo se vislumbra a corto plazo, con la puesta en marcha de la nueva refinería para crudos pesados, evitándose así la salida de divisas que se destinan para importar estos productos y abastecer el mercado interno.

Adicionalmente, la modernización de la capacidad productiva de las refinerías existentes ha convertido al país en exportador de derivados, eliminándose de esta manera la dependencia de productos del exterior.

Los avances en cuanto a competitividad han sido moderados en el país, evitándose eso sí el estancamiento de los sectores productivos de períodos anteriores. La creación y aprovechamiento de capacidades individuales y sectoriales promueve progresivamente la promoción de nuevas empresas con tecnología de punta, a partir de ideas y proyectos gestados por incentivos del Estado e individual o colectivo y fomentando nuevas alternativas que han permitido absorber la oferta de trabajo interno.

El Gobierno es el principal agente dinamizador de la economía, al estimular y fomentar la productividad en las PYMES y micro empresas, a través de la interacción entre la facilitación de créditos y la adquisición de bienes y servicios a estas empresas. Como consecuencia de este proceso, las empresas involucradas se encuentran motivadas y seguras en su accionar, aunque no ha generado total confianza en los mercados, entre los consumidores.

La capacidad emprendedora empresarial continuamente está alcanzando un nivel en el cual se nota que una nueva generación de empresarios aparece en el país, comprometidos con los objetivos nacionales, propiciando el crecimiento sectorial a mediano y largo plazo.

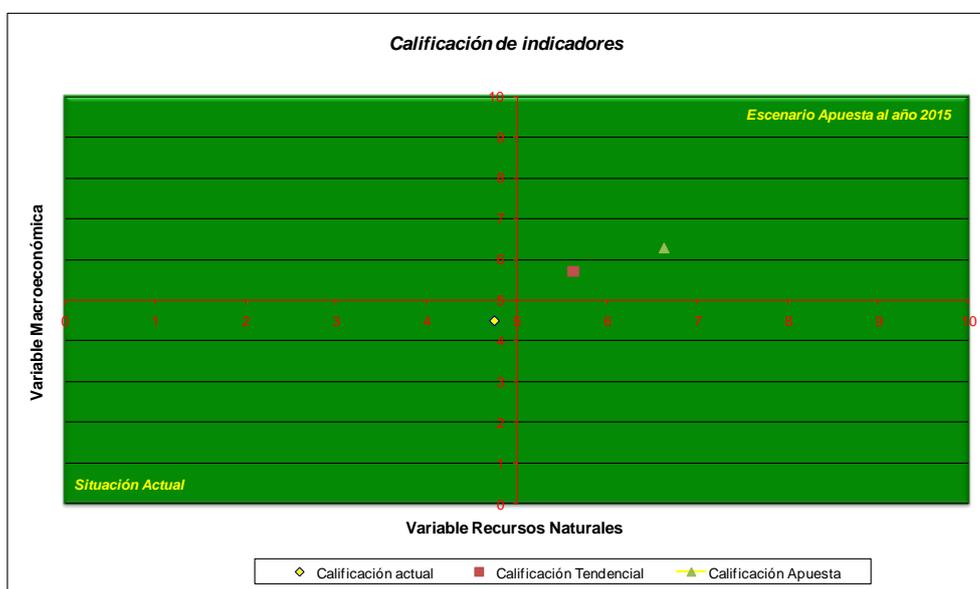
La dolarización ha generado estabilidad en el país y ha propiciado el crecimiento económico en varios sectores de la producción; sin embargo, persiste una alto índice de desempleo y subempleo.

En cuanto a la política fiscal, los ingresos por recaudaciones se han elevado en razón de la disminución del Impuesto al Valor Agregado (IVA), la evasión y elusión del 60 % que se presentó en el año 2007 ha bajado; la ampliación de la base de contribuyentes; el aumento en la participación del Impuesto a los Consumos Especiales y del Impuesto a la Renta.

El presupuesto gubernamental se encuentra distribuido con mayor énfasis en la inversión social, como base de un desarrollo humano sostenible, sin descuidar la inversión productiva gubernamental y el servicio de la deuda.

La balanza comercial (excluyendo el petróleo) bajó su valor negativo de 3.900 millones que se ubicó en el año 2007, producto de la diversificación de los productos exportables que se ha insertado en nuevos mercados, especialmente al mercado asiático.

Figura 19. Dimensionar la Posición Apuesta de las Variables Estratégicas  
Calificar los Indicadores (0 al 10)



Elaborado por: José Luis Castillo E.

#### Escenario Apuesta

La producción mantiene el ritmo de crecimiento presentado en los últimos años, superando el 5 por ciento anual y con altas probabilidades de que el incremento sea muy superior el indicado, siempre y cuando la injerencia y la confrontación política disminuyan en base a concertación con los distintos sectores de la producción. La diversidad de productos tiene un alto contenido de valor agregado, permitiendo elevar el nivel de competitividad, el acceso efectivo a nuevos mercados y su

posicionamiento. El sector agrícola se dinamiza con la incorporación de tecnología de punta, sustentado en la defensa del medio ambiente y la elaboración de productos con sello verde.

La sostenibilidad y la sustentabilidad de los recursos naturales constituyen la política prioritaria del Gobierno de turno, complementado su accionar en pro de la defensa de la población y de las próximas generaciones. La preservación del ambiente, de los distintos ecosistemas que posee el Ecuador y el aprovechamiento de la biodiversidad existente aseguran el crecimiento de la economía nacional, básica para el desarrollo nacional. La integración de los actores económicos permite el desarrollo turístico nacional como una de las principales fuentes de empleo y de ingresos, mejorando la calidad de vida de la población ecuatoriana y disminuyendo la inequidad y acortando la brecha de distribución de ingresos entre ricos y pobres.

La ciencia y la tecnología se encuentran fortalecidas con los recursos del CEREPS y el impulso a la investigación proveniente de países amigos. Los convenios multilaterales favorecen el desarrollo de la tecnología básica de la industria nacional en la generación de los insumos básicos para la producción agrícola y el desarrollo de las microempresas y PYMES.

La inversión en el país se encuentra fortalecida al existir seguridad jurídica, estabilidad política, erradicación de la corrupción en todos los niveles, reforma legal a favor de trabajadores y empleadores, atrayendo capitales extranjeros para la inversión en sectores productivos, generando confianza en el país y la disminución del índice del riesgo país. Los capitales de los países vecinos y los ubicados en otros países del continente se han revertido a favor del país, producto del dinamismo de los acuerdos de integración regional.

Se consolida la integración energética sudamericana, aprovechando el oleoducto y gasoducto Brasil - Venezuela – Colombia – Ecuador – Perú. La autosuficiencia en la provisión energética se sustenta en la construcción de una nueva refinería para el crudo pesado y la construcción de una nueva para la generación de derivados, favorece además la disminución del gasto gubernamental.

El mercado de valores se caracteriza por la transparencia en el manejo de la información empresarial, convirtiéndose en el eje de financiación para el desarrollo del sector, que se demuestra en los significativos montos invertidos. El marco legal es claro. El mercado se sustenta en la ética profesional de los inversionistas y las entidades controladoras.

Las reservas de petróleo se incrementan a niveles que no comprometen a las próximas generaciones. La participación estatal en el sector se prioriza a través del apoyo de países amigos. La reactivación petrolera se sustenta en los recursos provenientes del estado a la empresa estatal, PETROECUADOR, a fin de incrementar su producción y descubrir nuevas reservas. La implementación de una nueva refinería y la ampliación de las existentes han convertido al país en exportador de productos derivados del petróleo, dejando ingentes recursos del presupuesto nacional para la atención de la deuda social, que se complementan con la eliminación de los subsidios al gas.

El mejoramiento en la competitividad ha vuelto mucho más eficiente al sector productivo nacional, rescatándose la preferencia por el producto nacional sin discriminar al extranjero, en razón de la calidad del servicio y producto final.

La acción del Gobierno central en favor de la PYMES y microempresas en cuanto al otorgamiento de créditos a intereses preferenciales ha favorecido la disminución del sector informal, contribuyendo además al sector productivo nacional y la disminución del subempleo. El sistema de cooperativas se encuentra ampliamente difundido, particularmente en las comunidades rurales de todo el país. El desarrollo de mercados internos ha eliminado a los intermediarios, siendo los productores sus propios comercializadores. El poder adquisitivo del ciudadano ecuatoriano se ha incrementado en razón de que los productos de la canasta básica han disminuido, impactando directamente en los ingresos de la población.

La creatividad y la capacidad emprendedora empresarial ha eliminado la dependencia del gobierno central, y a su vez se ha incrementado la participación del sector en ferias internacionales y bolsas de productos regionales y mundiales en los cuales su activa e innovadora participación atrae los capitales internacionales.

La economía ecuatoriana se sustenta en el dólar estadounidense y se encuentra fortalecida con las remesas de los emigrantes, las cuales han sido dirigidas al sector productivo, además del aumento de la comercialización de productos nacionales en la región y en los mercados internacionales.

La política fiscal se fortalece con políticas efectivas de recaudación de impuestos. Se presenta una equidad en la redistribución de los ingresos, reflejados en la cantidad de obras de infraestructura básica a favor de los sectores más desposeídos del país. Se han eliminado las exenciones concedidas a entidades corporativas. El control del gasto público se ha ampliado a todo el aparataje estatal, fortalecido a través de la rendición de cuentas a todos los contribuyentes. El compromiso de los funcionarios públicos para generar una cultura ética en beneficio social se extiende ampliamente y ha permitido controlar los niveles de corrupción, además de incrementar los niveles de recaudación.

Respecto al presupuesto gubernamental, el gobierno central ha logrado cumplir el plan económico de inicios de período de incrementar el gasto a favor de la inversión social por sobre el 40 por ciento y de inversión productiva que sobrepasa el 11 por ciento. Es significativa la reducción del gasto en el pago de la deuda que representa menos del 15 por ciento del presupuesto nacional.

La balanza comercial no petrolera es positiva, producto del incremento de las exportaciones de productos no tradicionales y el mayor dinamismo comercial en nichos de mercado asiático.

## Escenarios del ámbito psicosocial al año 2015

Elaborar la lista de indicadores y actores del ámbito (identificados en la Fase de Diagnóstico)

- Población
- Comportamiento demográfico
- Educación:
- Analfabetismo
- Cobertura
- Infraestructura
- Identidad nacional
- Ciencia y Tecnología
- Cobertura
- Acceso
- Asistencia Social
- Programas de gobierno
- Instituciones
- Seguridad Social
- Cobertura
- Infraestructura
- Salud
- Morbilidad
- Mortalidad
- Desnutrición

- Prevención
- Infraestructura
- Cobertura
- Trabajo
- Empleo y subempleo
- Ambiente laboral
- Protección al trabajador
- Vivienda
- Acceso
- Calidad
- Urbanismo
- Servicios básicos
- Recreación
- Uso del tiempo libre
- Actividades culturales
- Migración
- Desintegración familiar
- Destino de las remesas
- Repercusiones sociales
- Iniquidad Social
- Pobreza
- Discriminación

- Repercusiones sociales
- Preservación del ambiente
- Conciencia ambiental
- Apoyo institucional

Agrupar los indicadores en dos variables estratégicas

Variable Estratégica Ser Humano

- Población
- Educación
- Salud
- Trabajo
- Vivienda
- Recreación
- Variable Estratégica Instituciones
- Ciencia y tecnología
- Asistencia social
- Seguridad social
- Migración
- Iniquidad social
- Preservación ambiental
- Hechos portadores de Futuro Identificados
- Nivel educativo de la población
- Presupuesto del Estado

Tabla 27. Matriz para desarrollar los comportamientos positivos y negativos de cada indicador

Indicadores de variable Ser Humano	Comportamiento (+)	Comportamiento (-)
Población	<p>La población muestra un crecimiento adecuado, ensanchada en la base proporcionalmente a la disminución de la población anciana. - La Esperanza de Vida, se mantiene a nivel general en 75 años, con buena calidad de vida en esta población.</p> <p>La Tasa de Natalidad disminuyó a 8 por mil habitantes. Se ha disminuido considerablemente en las provincias de Chimborazo y Napo.</p> <p>La Tasa de Mortalidad disminuyó a 3 por mil habitantes. Se ha disminuido considerablemente en las provincias de Chimborazo y Bolívar.</p> <p>La Tasa de Mortalidad Infantil disminuyó a 15 por mil habitantes. Se ha disminuido considerablemente en Cotopaxi, Pichincha, los Ríos.</p> <p>La Tasa de Mortalidad Materna disminuyó a 60 por mil habitantes. Disminuyó principalmente en Esmeraldas, Cotopaxi, Zamora.</p>	<p>La tasa de crecimiento poblacional subió desproporcionadamente, la pirámide determina que la población dependiente se ha incrementado en un alto porcentaje frente a la población económicamente activa, principalmente por el aumento de la migración y el aumento de la esperanza de vida en la población mayor de 65 años.</p> <p>La tasa de Natalidad, se mantiene alta en las provincias de Chimborazo, Napo y Esmeraldas, así como en las poblaciones indígenas, al igual que la Tasa de Mortalidad y Mortalidad Materno - Infantil.</p>
Educación	<p>Gracias al apoyo cubano y las campañas de Alfabetización se han declarado varias provincias libres de Analfabetismo, llegando a un 3% a nivel nacional, las provincias con mayor atención son Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi que han reducido casi en 10 puntos sus niveles de analfabetismo.</p> <p>Existe un adecuado control de centros educativos privados, los cuales se sujetan a la reglamentación del Ministerio de Educación y al sistema educativo ecuatoriano, ofertando las mejores condiciones por la falta de control de los programas de estudios y de preparación académica de los docentes.</p> <p>El magisterio ha sido capacitado, convirtiéndose en la base de la transformación del sistema educativo.</p> <p>Se ha atendido en sus remuneraciones, brindando mayores beneficios se ha mejorado la oferta de educación en las zonas rurales.</p> <p>Ha disminuido considerablemente la deserción escolar y el nivel de instrucción en el Ecuador es altamente a nivel Superior.</p> <p>El trabajo infantil se ha erradicado, por lo que todos los niños en edad escolar son beneficiarios del bono educativo, lo que les permite asistir a centros escolares.</p> <p>La infraestructura educativa ha sido modernizada, el mantenimiento es oportuno, brindando a los educandos y educadores las mejores condiciones para el proceso educativo.</p> <p>Adecuados sistemas sanitarios y de eliminación de aguas lluvias han contribuido a que no existan afectaciones graves por los problemas climáticos.</p>	<p>Falta de recursos que permitan el acceso a educación de la población mas pobre, así también por la falta de campañas masivas de alfabetización.</p> <p>El analfabetismo en el año 2.011, se ha incrementado a nivel nacional al 15%, correspondiendo al sector urbano el 8% y al sector rural el 23%. Las provincias con mayor porcentaje de personas analfabetas se mantienen en Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi y Esmeraldas básicamente por la deserción escolar, así como por la falta de cobertura a nivel rural en estas provincias.</p> <p>Falta de recursos que permitan el acceso a educación de la población mas pobre, así también por la falta de campañas masivas de alfabetización.</p> <p>El analfabetismo en el año 2.011, se ha incrementado a nivel nacional al 15%, correspondiendo al sector urbano el 8% y al sector rural el 23%. Las provincias con mayor porcentaje de personas analfabetas se mantienen en Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi y Esmeraldas básicamente por la deserción escolar, así como por la falta de cobertura a nivel rural en estas provincias.</p> <p>La proliferación de centros educativos privados con fines de lucro, ha convertido a la Educación en un gran negocio. Los niveles de educación han disminuido considerablemente.</p> <p>El sistema educativo ecuatoriano se ha caotizado, la falta de capacitación y preparación académica de los docentes, la politización de los mismos y los permanentes paros han dado como resultado niños y jóvenes con serias deficiencias en su formación, lo que incide en el nivel de profesionales que egresen de las universidades.</p> <p>El problema de falta de cobertura se agudizó en las zonas rurales. Entre el 70% y 80% de los estudiantes secundarios de la Sierra y Amazonía dejaron de estudiar por falta de dinero. Se estima que el 70% vive con menos de \$2 diarios. En la Sierra, más de la mitad de los niños en edad escolar son pobres y en la Amazonía, nueve de cada 10 pequeños son indigentes. El trabajo infantil se ha incrementado considerablemente.</p> <p>Infraestructura educativa obsoleta, inadecuada o insuficiente, especialmente en las zonas rurales con agravación en la costa por lluvias e inundaciones, siendo las mas afectadas las pertenecientes a las provincias de Esmeraldas, El Oro, Los Ríos, Carchi y Bolívar.</p>

Salud	<p>El ministerio de Salud Publica ha logrado posesionarse como el ente rector del sector, existe uniformidad en la aplicación de normas y procedimientos en el manejo de la salud a nivel nacional, lo cual ha contribuido a que se cuente en la actualidad con centros de salud a nivel nacional que tienen mejor infraestructura, medicamentos y el personal médico necesario.</p> <p>Se ha incrementado los niveles de cobertura, disminuyendo las barreras económicas, culturales y geográficas que restringían el acceso a los servicios de salud y dando prioridad a la población pobre que vive en zonas rurales.</p> <p>Se cuenta con programas a mediano y largo plazo de prevención de enfermedades, es decir se da mayor énfasis a programas preventivos que a los curativos, por lo que existe disminución en los índices de mortalidad y morbilidad.</p> <p>Se da prioridad a los casos de desnutrición infantil, tanto en las zonas urbanas como rurales, gracias a los programas existentes, se continúa con la tendencia a la baja en este índice, que actualmente es del 20%.</p> <p>Se ha disminuido los índices de mortalidad y morbilidad, como resultado de las campañas de prevención como vacunación y educación en hábitos de higiene, logrando disminuir significativamente las enfermedades como dengue, malaria, paludismo, parásitos, diarreas, respiratorias, etc.</p>	<p>El Ministerio de Salud Pública cuenta con una estructura debilitada por la falta de presupuesto, falta de calidad, eficiencia y efectividad, los continuos cambios de autoridades y los conflictos frecuentes y la injerencia política dificulta el desarrollo de políticas, planes, proyectos y programas de mediano y corto plazo.</p> <p>La inobservancia del Código de Salud, la carencia de modernos programas educativos no permite que la ciudadanía conozca de la prevención de las enfermedades.</p> <p>Existe escasez de personal y una limitada capacidad de resolución en atención primaria y especializada de nivel cantonal y provincial, se da prioridad a la salud curativa y poco apoyo a programas de salud preventiva,</p> <p>Son preocupantes los índices de mortalidad y morbilidad, los cuales se han mantenido en los últimos cinco años, es mínima la cobertura de los pocos programas de prevención como las campañas de vacunación, el país no se encuentra preparado para hacer frente a un brote de epidemias y pandemias.</p> <p>La cobertura del servicio de la salud es limitada, no todos tienen acceso a este derecho, quienes más se ven afectados son las personas de escasos recursos, en tanto que un minoritario número de la población puede acceder a servicios de salud privados que tienen un costo elevado.</p> <p>La mayoría de los centros de salud no cuentan con una infraestructura adecuada, principalmente los del sector rural, en muchos de los cuales no se cuenta ni con el número de profesionales suficientes que permita dar una atención médica oportuna y buena.</p>
Trabajo	<p>Se ha reducido a menos del 6% la tasa de desempleo y al 45% la del subempleo, que es un resultado positivo del gran esfuerzo realizado por el gobierno para reactivar la economía del país a través de la generación de empleo. Adicionalmente, la adecuada aplicación de las leyes que amparan al trabajador ecuatoriano ha reducido notoriamente las prácticas de abuso y explotación laboral.</p> <p>La legislación y las políticas aplicadas en materia de empleo, protección y ambiente laboral han permitido la reducción notable del trabajo infantil y la protección a los grupos vulnerables.</p>	<p>El incremento de las tasas de desempleo al 12 % y subempleo al 60% por la falta fuentes de trabajo y la falta de inversión extranjera debido a la inseguridad jurídica, ha incidido en forma negativa en el desarrollo del país, debido a lo cual las condiciones de vida actuales no permiten ni siquiera el acceso a satisfacer las necesidades básicas.</p> <p>El incremento de los niños trabajadores, es el resultado de una sociedad en decadencia, que muestra la debilidad del gobierno en cumplir con sus ofrecimientos.</p> <p>La legislación y las políticas aplicadas en materia de empleo, protección y ambiente laboral no han permitido la reducción del trabajo infantil y la protección a los grupos vulnerables.</p>
Vivienda	<p>El cumplimiento de los ofrecimientos por parte del gobierno con sus políticas en el sector de la vivienda ha permitido una mejor distribución y acceso a los servicios básicos de vivienda y habitabilidad.</p> <p>Se ha implementado un plan agresivo de difusión de los programas que tiene el gobierno a través del MIDUVI y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, acudiendo e informando ampliamente en los sectores urbanos marginales y del área rural.</p> <p>Las tasas de interés que cobra el sistema financiero para construcción de viviendas, se han reducido permitiendo un mayor acceso y calidad en la vivienda, disminuyendo el déficit habitacional al 6%.</p> <p>Existe una planificación de desarrollo urbano en el país, basado en la protección y conservación del ambiente, en particular en las principales ciudades, lo cual ha evitado entre otras cosas problemas de invasiones, hacinamiento y falta de servicios públicos.</p>	<p>La falta de atención y desarrollo de todo el país, en especial provincias abandonadas, han determinado se mantengan únicamente Quito y Guayaquil como polos de desarrollo, aspecto que determina la migración campesina básicamente a estas dos ciudades, lo que ha permitido asentamientos sin planificación, mayor demanda de servicios básicos, baja calidad en vivienda y habitabilidad.</p> <p>Las tasas de interés que cobra el sistema financiero para construcción de viviendas, continúan siendo altas, lo que no ha permitido un mayor acceso y calidad en la vivienda, aumentado el déficit viviendas, constituyendo su mayor componente el de falta de viviendas nuevas y el resto a viviendas en condiciones deficientes, es decir el déficit habitacional llega al 12%.</p> <p>No existe una planificación de desarrollo urbano en el país, basado en la protección y conservación del ambiente, lo cual ha incrementado entre otras cosas problemas de invasiones, hacinamiento y falta de servicios públicos.</p>
Recreación	<p>El buen uso del tiempo libre ha sido considerado fundamental para que la población se integre y a su vez ha permitido mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos de todas las edades, a través del fomento de actividades culturales, recreacionales, de esparcimiento y de descanso.</p>	<p>No existen actividades culturales, recreacionales, de esparcimiento y de descanso, que permitan mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos de todas las edades, como consecuencia lógica se agudizan otros problemas como la proliferación de enfermedades producto del sedentarismo, inseguridad y otros problemas sociales.</p>

Indicadores de variables de instituciones	Comportamiento (+)	Comportamiento (-)
Ciencia y tecnología	<p>El acceso a tecnologías ha obtenido un importante avance determinada por la cobertura de servicios básicos requeridos para facilitar el acceso como es la electrificación, telecomunicaciones.</p> <p>Generalizado acceso a tecnología de punta, por estandarización de costos. El gasto del Estado en investigación y desarrollo en relación al PIB ha subido considerablemente al 10%, adecuado en relación a los potenciales beneficios que se pueden obtener. El Presupuesto General del Estado destina recursos importantes para fomentarla. El Uso de Teléfono Celular a nivel Nacional cubre llega al 60%, Urbano 70% y Rural 40% Uso de Internet Nacional 20% (10h), Urbano 30% (5h), Rural 20% (6h).</p> <p>Las Instituciones Educativas especialmente las superiores han impulsado avances en investigación científica y tecnológica con ayuda del gobierno y autogestión.</p>	<p>Los datos son alarmantes, el acceso a tecnologías tiene un retraso por la falta de cobertura de servicios básicos requeridos para facilitar el acceso como es la electrificación, telecomunicaciones.</p> <p>Limitada capacidad y acceso a tecnología de punta, debido a su alto costo, en el país toma un tiempo considerable desde su lanzamiento hasta el acceso. El gasto del Estado en investigación y desarrollo en relación al PIB es de 0.08%, sumamente bajo. El Presupuesto General del Estado destina recursos insuficientes para fomentarla. Se ha mantenido el promedio de uso y acceso así: Uso de Teléfono Celular a nivel Nacional 38,1%, Urbano 46,8% y Rural 21,8% Uso de Internet Nacional 7,2% (6h), Urbano 10,1% (5h), Rural 1,9% (3h).</p>
Asistencia Social	<p>La asistencia social se maneja bajo principios como la universalidad, solidaridad y subsidiariedad, se cuenta con diversos programas dirigidos a personas de escasos recursos o a sectores considerados vulnerables, mediante el mecanismo de subsidios que repercute en forma positiva en su calidad de vida. Existe información completamente depurada sobre los beneficiarios de este tipo de programas por lo que el Estado llega con mayor cobertura en este campo y a quienes lo requieren.</p> <p>La calidad y cobertura de los programas sociales que están a cargo del Gobierno, son muy buenos y están en función de los objetivos sociales.</p>	<p>Los programas de asistencia social en el país no son integrales y se han convertido en esfuerzos aislados que no logran llegar a la población de escasos recursos, por lo que existe mayor participación de otros actores como la Iglesia y las ONG's las que con ayuda de organismos internacionales realizan únicamente acciones paliativas, llegando sólo a ciertos grupos poblacionales que ellos consideraran vulnerables.</p>
Seguridad Social	<p>Para el Estado la Seguridad Social juega un papel importante en la consecución del bienestar social y de la posibilidad real de satisfacer las necesidades fundamentales de la población para que alcance un mejor nivel de vida.</p> <p>Gran parte de la deuda que tiene el Estado con el Seguro Social se encuentra cancelada, lo cual ha permitido que se mejore la infraestructura de dispensarios médicos y así se alcance mayores niveles de cobertura principalmente a nivel rural, con lo cual se ha logrado descentralizar la atención médica, que estaba concentrada en las principales ciudades.</p> <p>El porcentaje de afiliados frente a la PEA es del 40%, lo que significa que en los últimos cinco años existe una duplicación en la cobertura.</p> <p>Se tiene una mejor relación de los afiliados activos vs. Pensionistas, en la actualidad son 6 afiliados por cada pensionista, siendo lo ideal la relación 9 a 1.</p>	<p>La crisis del IESS se ha ahondado debido a diversos factores que viene arrastrando desde hace muchos años atrás, el Gobierno ha realizado pocas acciones para mejorar la calidad en atención que brinda el Seguro Social, la deuda que mantiene el Estado con dicha institución, sin que se defina con exactitud el monto adeudado</p> <p>La cobertura a la fuerza laboral sigue siendo una de las más bajas a nivel latinoamericano, solamente el 20% con relación a la PEA está afiliada.</p> <p>El IESS tiene deterioro económico y financiero, déficit actuarial del fondo de pensiones y de otros seguros, deficiente gestión administrativa e inadecuada estructura organizacional, alta evasión y elusión y una alta insatisfacción de los usuarios en la prestación de los servicios especialmente en salud.</p> <p>La relación de afiliados activos vs. Pensionistas continua siendo desproporcional cuatro afiliados financian la pensión de un jubilado, cuando la relación debiera ser nueve asegurados por un pensionista.</p>
Migración	<p>Los acuerdos suscritos por el gobierno en favor de la defensa de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior han permitido legalizar su situación y la de su familia, lo cual en muchos de los casos ha vuelto a integrar a las familias.</p> <p>Otro factor que ha permitido disminuir el fenómeno migratorio, es la reactivación del sector productivo, que en parte es producto de la puesta en ejecución de proyectos de inversión con el dinero proveniente de las remesas del exterior.</p> <p>Por medio del sector educativo el Gobierno ha creado espacios y servicios sociales de apoyo en el país para los familiares de migrantes, en donde se ha socializado su situación y ha dado lugar a la creación de nuevas herramientas y capacidades para poder asumir sus habilidades, básicamente en función al fomento de los vínculos y la calidad de la comunicación entre los migrantes y sus familiares.</p>	<p>El gobierno central no ha podido aplicar medidas encaminadas a reactivar el sector productivo, lo cual es causa para que continúe en incremento el fenómeno migratorio. En este sentido, las condiciones en las que la población sale de país son cada vez peores, especialmente la población que va en calidad de indocumentados, convirtiéndose en sujetos de discriminación y explotación.</p> <p>Por su parte, las remesas de los migrantes constituyen el segundo rubro de ingresos en el país, son utilizadas únicamente para el consumo y de ninguna logran hacer frente a las repercusiones afectivas que la desintegración familiar ha provocado. El desmembramiento familiar es la causa fundamental de las actuales distorsiones sociales y conductuales, reflejas en los altos niveles de deserción escolar, pérdida de valores e incremento de pandillas.</p>

<p>Iniquidad social</p>	<p>Las condiciones de pobreza en el país han disminuido al 35% en comparación al 48% del año 2007, lo cual se refleja en la actual distribución de los ingresos: el 20% más pobre de la población accede tan solo al 10% del total del ingreso, mientras que el 20% más rico accede al 40% del total de ingreso.</p> <p>Los índices de ingreso y matriculación escolar mantienen una importante mejoría y la tasa de deserción escolar ha disminuido, lo cual se evidencia en una ligera mejoría en la tasa de Analfabetismo: del 9,1% en el año 2007 al 11% en el AÑO 2015.</p> <p>La ampliación de la cobertura del servicio de salud, principalmente en las zonas rurales, ha disminuido los niveles de desnutrición infantil crónica, del 18,1% en el 2007 al 13% en el 2015.</p>	<p>Las condiciones de pobreza en el país superan el 50% en promedio, con provincias de la Sierra Centro, Esmeraldas y en la Amazonía, en donde los niveles se acercan al 90%, en las cuales gran parte de su población es indígena, a consecuencia de los graves problemas de discriminación. Los niveles de distribución de la riqueza son cada vez más distantes: mientras que el 20% de la población más pobre accede apenas al 3% de los ingresos totales, el 20% de la población accede al 60%.</p> <p>La imposibilidad de acceder adecuadamente a educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y servicios básicos principalmente, es la determinante de la iniquidad social, lo cual se visualiza a través de los altos niveles de deserción escolar, la presencia de desnutrición infantil crónica, el limitado acceso a trabajos formales y dignos por falta de instrucción, lo cual se a convertido en un círculo vicioso.</p>
<p>Preservación del ambiente</p>	<p>En coordinación con ONG's internacionales el Gobierno realiza campañas de concienciación de la población para la preservación del ambiente, en temas relacionados al reciclaje, ruido, emisión de gases y uso racional del agua. A través de las unidades educativas se realizan campañas de forestación y reforestación, como parte de sus mallas curriculares.</p> <p>Se encuentra en estudio para la contratación de sistemas que permitan realizar una eliminación y tratamiento de basura y aguas servidas, de forma que no se contamine el ambiente, inicialmente en las grandes ciudades, para luego extenderse al resto del país.</p>	<p>La falta de una política de gobierno destinada a la difusión de información respecto al tema ambiental ha provocado un escaso grado de concienciación en la población, lo cual ha ocasionado que las ONGS tengan que intervenir, en acciones que deben ser asumidas por el Estado. Estas acciones están dispersas y no hay coordinación en las acciones emprendidas, lo cual produce duplicidad de funciones y mala utilización de recursos.</p> <p>El reducido presupuesto asignado a la Policía Nacional no le permite realizar un efectivo control de la contaminación ambiental de los buses de transporte urbano que ya han concluido con su vida útil o que no cuentan con los parámetros básicos para su operación.</p> <p>No se encuentran claros lineamientos a ser aplicados a nivel nacional respecto a la eliminación y tratamiento de residuos y basura, lo cual contamina las fuentes de agua y es una de las causas por las que no se puede erradicar enfermedades, como el dengue y el paludismo.</p>

Fuente: Diagnóstico Nacional, 2007, IAEN.

Elaborado por: Grupo Focal de Análisis

Redactar Los Escenarios Exploratorios Posibles Al Año 2015.

#### Escenario Optimista

En el Ecuador el comportamiento demográfico es adecuado, la pirámide poblacional demuestra fortaleza en la base con población joven, lo cual determina que la población económicamente activa sea la que en mayor porcentaje se presenta en nuestro país; por el contrario, se nota como la población dependiente se ha reducido especialmente en proporción de la población anciana. Las tasas de crecimiento de la población son adecuadas, éstas incluyen las tasas de fecundidad, mortalidad y migración; la esperanza de vida, se mantiene a nivel general en 75 años, con buena calidad de vida en este grupo poblacional; la tasa de natalidad disminuyó a 8 por cada mil habitantes, con importante disminución en las provincias de Chimborazo y Napo; la tasa de mortalidad disminuyó a 3 por cada mil habitantes, siendo significativo en las provincias de Chimborazo y Bolívar; por otro lado, la tasa de mortalidad infantil disminuyó a 15 por cada mil nacidos vivos, especialmente en Cotopaxi, Pichincha y Los Ríos; finalmente, la tasa de mortalidad materna por su parte disminuyó a 60 por cada mil habitantes, básicamente en Esmeraldas, Cotopaxi, Zamora.

Nuestro país ha logrado superar las barreras de falta de educación sobre todo en su población rural que se encontraba marginada por el desconocimiento y la ignorancia que los mantenía sumidos en la pobreza por falta de oportunidades. Gracias al apoyo cubano y las campañas de alfabetización se han declarado varias provincias libres de analfabetismo, logrando alcanzar el 5% de analfabetismo a nivel nacional, con atención prioritaria a las provincias de Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi, que han reducido casi en 10 puntos sus niveles de analfabetismo.

Existe un adecuado control de los centros educativos públicos y privados, los cuales se sujetan a la reglamentación del Ministerio de Educación y al sistema educativo ecuatoriano, ofertando las mejores condiciones, además brindan programas de estudio adecuados y una buena preparación académica de los docentes. El magisterio ha recibido capacitación y actualización, convirtiéndose en la base de la transformación del sistema educativo, puesto que su mayor requerimiento ha sido

atendido, con respecto a las remuneraciones brindando mayores beneficios, contribuyendo al incremento de la oferta de educación en las zonas rurales. En cuanto a la calidad de la educación ha mejorado considerablemente, disminuyendo la deserción y repetición escolar, tendiendo a crecer el porcentaje de estudiantes a nivel de instrucción superior.

La legislación y las políticas aplicadas en materia de empleo y educación coadyuvan a mitigar el trabajo infantil y protección de sectores vulnerables, puesto que se ha logrado que los niños trabajadores cuenten con un sistema de seguridad social que garantiza su educación y cuidado al cambiar las calles por los pupitres, gracias al bono de educación; el acceso a textos de calidad con contenidos adecuados y dirigido hacia los niños de menores recursos determina avances en la educación.

En gran parte de las provincias la infraestructura educativa ha sido modernizada, el mantenimiento de aulas, establecimientos y espacios recreativos es oportuno, brindando a los educandos y educadores las mejores condiciones para el proceso educativo. Los programas e implementación de sistemas sanitarios y de eliminación de aguas lluvias han contribuido a que no existan afectaciones graves sobre todo en el período invernal. Los programas educativos incluyen a todas las áreas del conocimiento para que la población se integre en el desarrollo del país y particularmente en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Gracias a campañas, difusión, comunicación y valoración cada vez más la población ecuatoriana con un sentido de orgullo y valoración de las costumbres y cultura propias, destaca la identidad nacional del Ecuador, incluso en niveles internacionales logrando el reconocimiento y aceptación, como un ejemplo para las futuras generaciones, sobre todo de las costumbres ancestrales, respeto y promoción de las comunidades indígenas, permitiendo la integración y estructuración de una sólida identidad nacional.

El ministerio de Salud Pública es el ente rector de este sector, existe uniformidad en la aplicación de normas y procedimientos en el manejo de la salud a nivel nacional, lo cual ha contribuido a que se cuente en la actualidad con centros de salud a nivel nacional que tienen mejor infraestructura,

medicamentos y el personal médico necesario. Hay incremento de los niveles de cobertura, disminuyendo las barreras económicas, culturales y geográficas que restringían el acceso a los servicios de salud, dando prioridad a la población de escasos recursos que vive en zonas rurales. Se cuenta con programas a mediano y largo plazo para la prevención de enfermedades, como educación en hábitos de higiene, logrando disminuir significativamente las enfermedades como dengue, malaria, paludismo, parásitos, diarreas, respiratorias, entre otras, lo que influye positivamente en la disminución de los índices de mortalidad y morbilidad. Hay prioridad a los casos de desnutrición infantil, tanto en las zonas urbanas como rurales, gracias a los programas existentes, se continúa con la tendencia a la baja en este índice, que actualmente es del 20%.

La tasa de desempleo alcanza el 6% y el subempleo al 30%, que es un resultado positivo del gran esfuerzo realizado por el gobierno para reactivar la economía del país a través de la generación de empleo. La adecuada aplicación de las leyes que amparan al trabajador ecuatoriano reduce notoriamente las prácticas de abuso y explotación laboral, además del trabajo infantil y la protección a los grupos vulnerables.

El cumplimiento de los ofrecimientos por parte del gobierno con sus políticas en el sector de la vivienda permite una mejor distribución y acceso a los servicios básicos de vivienda y habitabilidad. Se encuentra en marcha un plan agresivo de los programas que tiene el gobierno a través del MIDUVI y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, destinados a los sectores urbanos marginales y del área rural. El déficit habitacional es del 6% producto del mejoramiento de las condiciones crediticias por parte del sistema financiero para construcción de viviendas.

Existe una planificación de desarrollo urbano en el país, basado en la protección y conservación del ambiente, en particular en las principales ciudades, lo cual ha evitado entre otras cosas problemas de invasiones, hacinamiento y falta de servicios públicos.

El buen uso del tiempo libre es considerado fundamental para que la población se integre y a su vez permite mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos de todas las edades, a través del fomento de actividades culturales, recreacionales, esparcimiento y descanso.

El uso de la computadora es parte de nuevos proyectos de alfabetización en todo el país, como herramienta convertida en parte de la vida cotidiana; la ciencia, tecnología e innovación son instrumentos claves para el desarrollo social y económico del país, por lo constituye una política de Estado, que cuenta con respaldo económico. La ampliación de la cobertura en todos los sectores de país, de los servicios de electricidad y telecomunicaciones facilitan el uso de tecnologías de punta, por la estandarización de costos a todo nivel.

El gasto que el Estado tiene asignado para investigación y desarrollo en relación al PIB se encuentra en el 5%, lo cual es considerado adecuado en relación a los potenciales beneficios que se pueden obtener, lo cual se complementa con las asignaciones contempladas en el Presupuesto General del Estado. El uso de teléfono celular a nivel nacional alcanza al 60% a nivel nacional, 70% de las zonas urbanas 70% y 40% de las rural 40%; y, el uso de Internet un 20% a nivel nacional, de los cuales 30% corresponde al sector urbano (5h) y 20% al rural 20% (6h).

Las Instituciones Educativas especialmente las superiores han impulsado avances en investigación científica y tecnológica con ayuda del gobierno y autogestión.

La asistencia social se maneja bajo principios de universalidad, solidaridad y subsidiariedad, se cuenta con diversos programas dirigidos a personas de escasos recursos o a sectores considerados vulnerables, mediante mecanismos de subsidios que repercuten en forma positiva en su calidad de vida; existe información completamente depurada sobre los beneficiarios de este tipo de programas por lo que el Estado llega con mayor cobertura en este campo y a quienes lo requieren y se ajustan a los objetivos sociales.

Para el Estado la seguridad social juega un papel importante en la consecución del bienestar de la población y de la posibilidad real de satisfacer sus necesidades fundamentales, por lo que gran parte de la deuda que tiene el Estado con el IESS se encuentra cancelada, lo que permite que se mejore la infraestructura de dispensarios médicos y contar con mayores niveles de cobertura principalmente a nivel rural, descentralizando la atención médica, que anteriormente se concentraba en las principales ciudades.

El porcentaje de afiliados al seguro social frente a la PEA es del 40%, lo que significa que en los últimos cinco años la cobertura se ha duplicado. La relación entre los afiliados activos y pensionistas es de seis afiliados por cada pensionista, siendo lo ideal la relación nueve a uno.

Los acuerdos suscritos por el gobierno en defensa de los derechos de los migrantes ecuatorianos en el exterior, han permitido legalizar su situación y la de su familia, para integrar a sus familias. La reactivación del sector productivo a través de las PYMES disminuye el fenómeno migratorio, la cuales cuentan con financiamiento a costos preferenciales y en parte con la inversión del dinero proveniente de las remesas del exterior. El Gobierno por medio del sector educativo ha creado espacios y servicios sociales de apoyo en el país para los familiares de migrantes, en donde se ha socializado su situación y ha dado lugar a la creación de nuevas herramientas y capacidades para poder asumir sus habilidades, básicamente en función al fomento de los vínculos y de la calidad de la comunicación entre los migrantes y sus familiares.

Las condiciones de pobreza en el país hoy en día son del 35% en comparación al 48% registrado en el año 2007, lo cual se refleja en la actual distribución de los ingresos: el 20% más pobre de la población accede al 10% del total del ingreso, mientras que el 20% más rico accede al 40% del total de ingreso; si bien esta brecha todavía se mantiene, las estadísticas determinan una tendencia a la baja.

El Gobierno a través del Ministerio del Ambiente y en coordinación con ONG's internacionales realiza campañas de concienciación a la población para la preservación del ambiente, en temas relacionados al reciclaje, ruido, emisión de gases y uso racional del agua, especialmente en las ciudades grandes. Por otro lado, a través de las unidades educativas se realizan campañas de forestación y reforestación, como parte de sus mallas curriculares y como requisito académico obligatorio a ser aplicado en sectores estratégicos establecidos. Finalmente, en relación a este tema se encuentra en marcha un estudio para la contratación de sistemas que permitan realizar una adecuada eliminación y tratamiento de basura y aguas servidas, de forma que no se contamine el

ambiente para las grandes ciudades, en donde se incluye un tratamiento especial para desechos industriales, médicos y químicos.

#### Escenario Pesimista

La tasa de crecimiento poblacional subió desproporcionadamente: la pirámide determina que la población dependiente alcanza un alto porcentaje frente a la población económicamente activa, principalmente por el aumento de la migración y el aumento de la esperanza de vida en la población mayor de 65 años. Los elevados índices de migración evidencian que en el país la población se está volviendo demográficamente vieja, existe sobrepoblación infantil y anciana, lo que corrobora que la población ecuatoriana sea en mayor parte dependiente económicamente. La tasa de natalidad se mantiene alta en las provincias de Chimborazo, Napo y Esmeraldas, así como en las poblaciones indígenas, al igual que la tasa de mortalidad general y materno - infantil.

La falta de recursos que permitan el acceso a educación de la población más pobre y la escasa presencia de campañas masivas de alfabetización, son factores que influyen negativamente en el desarrollo de país; el analfabetismo es del 15%, correspondiendo al sector urbano el 8% y al sector rural el 23%, las provincias con mayor porcentaje de personas analfabetas son Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi y Esmeraldas, básicamente por la deserción escolar y por la falta de cobertura a nivel rural en estas provincias.

La infraestructura educativa se encuentra obsoleta, inadecuada e insuficiente, especialmente en las zonas rurales con mayor repercusión en la costa por lluvias e inundaciones. Un estigma para el país es la pésima calidad de educación y deserción por falta de capacitación de los docentes y el manejo inadecuado del sector educativo. Los estudiantes que no tienen acceso a educación de calidad no sienten el aporte del sistema educativo en el desarrollo personal por lo que abandonan el sistema escolar. De igual forma el retraso en la calidad de la formación, la falta de capacitación y actualización de conocimientos de la población, la falta de desarrollo tecnológico han dado como resultado una mano de obra no calificada y no competitiva que permita al país avanzar al ritmo de los demás países del área.

La globalización, la migración y la influencia de patrones externos han determinado la “aculturación” y aceptación de influencia extranjera, con la consecuente pérdida de identidad nacional.

El Ministerio de Salud Pública cuenta con una estructura debilitada por la falta de presupuesto, falta de calidad, eficiencia y efectividad, los continuos cambios de autoridades y los conflictos frecuentes y la injerencia política, lo cual dificulta el desarrollo de políticas, planes, proyectos y programas de mediano y corto plazo. La inobservancia del Código de Salud, la carencia de modernos programas educativos no permite que la ciudadanía conozca de prevención de enfermedades; por otra parte la escasez de personal y limitada capacidad de resolución en atención primaria y especializada de nivel cantonal y provincial.

Son preocupantes los índices de mortalidad y morbilidad, los cuales se han mantenido en los últimos cinco años, debido a la débil cobertura de los pocos programas de prevención dentro de las que se encuentran las campañas de vacunación, el país no se encuentra preparado para hacer frente a un brote de epidemias y pandemias. La cobertura del servicio de la salud es limitada, no todos tienen acceso a este derecho y quienes se ven más afectados son las personas de escasos recursos, en tanto que un minoritario número de la población puede acceder a servicios de salud privados que tienen un costo elevado. La mayoría de los centros de salud no cuentan con infraestructura apropiada, ni acceso a medicamentos, principalmente en el sector rural en donde no existen profesionales suficientes que den atención oportuna y de calidad.

Las tasas de desempleo alcanzan el 12 % y subempleo el 60%, por falta fuentes de trabajo e inversión debido a la inseguridad jurídica, lo que determina que las condiciones de vida actuales no permiten cubrir las necesidades básicas. El incremento de los niños trabajadores, es el resultado de una sociedad en decadencia, que muestra la debilidad del gobierno en cumplir con sus ofrecimientos. La legislación y las políticas aplicadas en materia de empleo, protección y ambiente laboral no han permitido la reducción del trabajo infantil y la protección a los grupos vulnerables.

La falta de atención y desarrollo de todo el país, en especial de las provincias abandonadas, han determinado que se mantengan como polos de desarrollo únicamente Quito y Guayaquil, aspecto que determina la migración campesina a estas dos ciudades, esto genera asentamientos sin planificación, mayor demanda de servicios básicos, baja calidad en vivienda y habitabilidad. No existe una planificación de desarrollo urbano en el país, basado en la protección y conservación del ambiente, lo cual ha incrementado entre otras cosas problemas de invasiones, hacinamiento y falta de servicios públicos. Por otra parte, los costos financieros para la construcción de viviendas son altos, lo que no permite acceder a viviendas y refleja que el déficit habitacional actualmente es del 12%.

Son limitadas las actividades culturales, recreacionales, de esparcimiento y de descanso, que permitan mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos de todas las edades, como consecuencia lógica se agudizan problemas relacionados a la proliferación de enfermedades producto del sedentarismo, inseguridad y otros aspectos de índole social.

La falta de cobertura de servicios básicos relacionados a electricidad y telecomunicaciones limita el acceso al uso de tecnologías de última generación, como computadores, Internet, telefonía móvil, etc.; otro de los factores para este retraso es su alto costo. El gasto del Estado en investigación y desarrollo en relación al PIB es de 0.08%, sumamente bajo y el Presupuesto General del Estado destina recursos insuficientes para su fomento; se mantiene el promedio de uso y acceso en cuanto a uso de teléfono celular a nivel Nacional 38,1%, urbano 46,8% y rural 21,8%; uso de Internet a nivel nacional 7,2% con un promedio de 6 horas semanales, urbano 10,1% (5h), rural 1,9% (3h).

Los programas de asistencia social en el país no son integrales y se han convertido en esfuerzos aislados que no logran llegar a la población de escasos recursos, por lo que existe mayor participación de otros actores como organizaciones religiosas y ONG's, que con ayuda de organismos internacionales realizan únicamente acciones paliativas, llegando sólo a ciertos grupos poblacionales que ellos consideraran vulnerables.

La crisis del IESS se ha ahondado debido a diversos factores que viene arrastrando desde hace muchos años atrás, el Gobierno ha realizado pocas acciones para mejorar la calidad en atención y la deuda que mantiene el Estado con dicha institución, sin que se defina con exactitud el monto adeudado. La cobertura a la fuerza laboral sigue siendo una de las más bajas a nivel latinoamericano, solamente el 20% con relación a la PEA está afiliada. El IESS tiene deterioro económico y financiero, déficit actuarial del fondo de pensiones y de otros seguros, deficiente gestión administrativa e inadecuada estructura organizacional, alta evasión y elusión y una alta insatisfacción de los usuarios en la prestación de los servicios especialmente en salud. La relación de afiliados activos frente pensionistas continúa siendo desproporcionada: cuatro afiliados financian la pensión de un jubilado.

El gobierno central no ha podido aplicar medidas encaminadas a reactivar el sector productivo, por lo que continúa la población saliendo del país en busca de fuentes de trabajo, convirtiéndose en víctimas de “coyoteros” que por conseguir su objetivo final lo hacen sin tomar en cuenta que las condiciones en las que la población migra son cada vez peores, lo cual les convierte en sujetos de discriminación y explotación en los países de destino.

Las remesas de los migrantes continúan siendo un rubro importante para la economía del país, sin embargo, son utilizadas únicamente para el consumo y de ninguna manera logran hacer frente a las graves repercusiones afectivas que la desintegración familiar ha provocado. El desmembramiento familiar es la causa fundamental de las actuales distorsiones sociales y conductuales, reflejadas en los altos niveles de deserción escolar, pérdida de valores e ingreso a pandillas, que finalmente incrementa la inseguridad colectiva.

Las condiciones de pobreza en el país superan el 50% en promedio, con poblaciones de las provincias de la Sierra Centro, Esmeraldas y en la Amazonía, en donde los niveles se acercan al 90%, en donde adicionalmente se presenta problemas de discriminación racial. Los niveles de distribución de la riqueza son cada vez más distantes: mientras que el 20% de la población más pobre accede apenas al 3% de los ingresos totales, el 20% de la población accede al 60%.

La imposibilidad de acceder adecuadamente a educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y servicios básicos principalmente, es la determinante de la iniquidad social, lo cual se visualiza a través de los altos niveles de deserción escolar, la presencia de desnutrición infantil crónica, el limitado acceso a trabajos formales y dignos por falta de instrucción, lo cual se ha convertido en un círculo vicioso y es un determinante adicional que incrementa los niveles de inseguridad .

La falta de una política de gobierno destinada a la difusión de información respecto al tema ambiental provoca un escaso grado de concienciación en la población, lo cual ocasiona que las ONG's tengan que intervenir, en acciones que deben ser asumidas por el Estado, las que están dispersas y sin coordinación produciéndose duplicidad de funciones y mala utilización de recursos.

No se cuenta con lineamientos claros para ser aplicados a nivel nacional respecto a la eliminación y tratamiento de residuos y basura, contaminando fuentes de agua que causa dificultad para erradicar enfermedades como el dengue y el paludismo.

Ubicar la posición de las variables estratégicas y diseño de los escenarios tendencial y apuesta

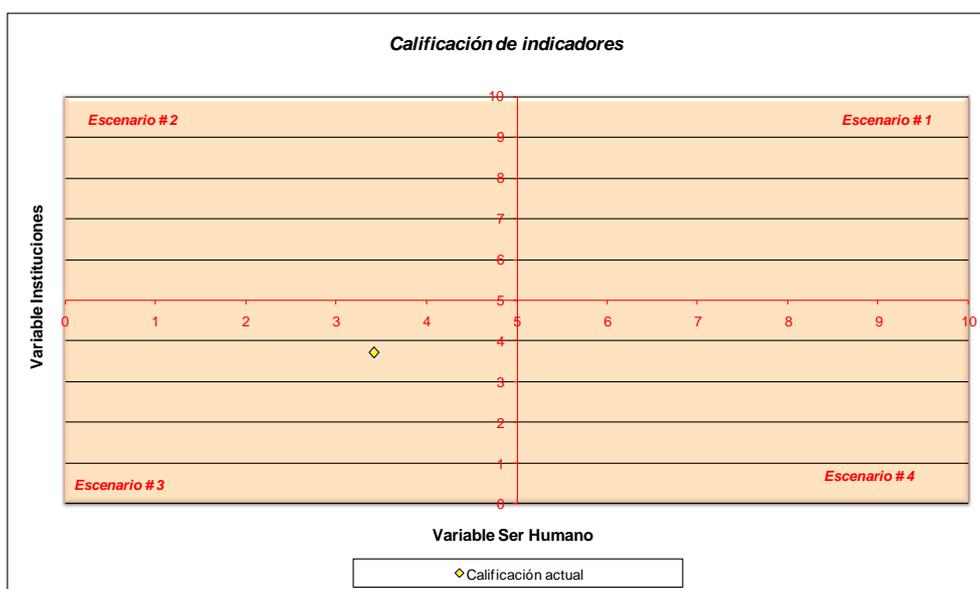
Tabla 28. Calificación actual de las variables estratégicas  
Calificar los Indicadores (0 al 10)

Indicadores de la Variable E. Ser Humano	Calificación
Población	3,5
Educación	3,25
Salud	2,5
Trabajo	3,5
Vivienda	3,5
Recreación	4,25
PROMEDIO	3,417

Indicadores de la Variable E. Instituciones	Calificación
Ciencia y tecnología	3,25
Asistencia social	3,5
Seguridad social	3,25
Migración	3,5
Iniquidad social	4
Preservación ambiental	4,75
PROMEDIO	3,708

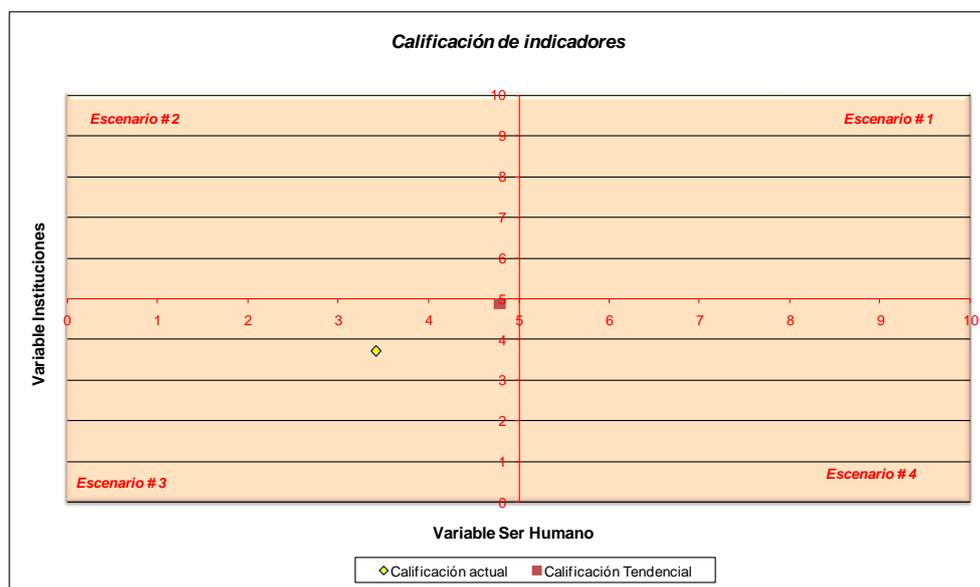
Fuente: Diagnóstico Nacional, 2007, IAEN.  
Elaborado por: Grupo Focal de Análisis

Figura 20. Posición actual de la Variables Estratégicas



Elaborado por: José Luis Castillo E.

Figura 21. Posición Tendencial de las Variables Estratégicas  
Calificar los Indicadores (0 al 10)



Elaborado por: José Luis Castillo E.  
Escenario Tendencial

En cuanto a la política poblacional se evidencia que necesariamente la migración y los índices de fecundidad cambian la estructura y política poblacional, por cuanto la población económicamente dependiente se concentra en la población de mayor edad, esto debido también al incremento de la esperanza de vida; la tasa de crecimiento y de natalidad han descendido considerablemente, ya que la población en mayor grado en edad de trabajar, es también aquella población en capacidad reproductiva; la tasa de mortalidad se mantiene en un 4,3 por cada 1.000 habitantes, las provincias con mayor mortalidad son Chimborazo y Bolívar; la tasa mortalidad infantil tiene un comportamiento irregular, las provincias que mantienen los más altos índices son Cotopaxi, Pichincha y Los Ríos, a nivel nacional, su comportamiento se muestra entre 15 y 22 por mil; la tasa de mortalidad materna llega a bajos niveles, igualmente las provincias con mayores índices son Esmeraldas, Cotopaxi y Zamora.

El Bono de Desarrollo Humano permite mayor acceso a salud y educación de los hijos de las beneficiarias de éste subsidio, así el requisito de matrícula y presentación de libreta incorpora a mayor número de niños en edad escolar; sin embargo, las políticas de ayuda con textos y uniformes a implementarse logran que a más del acceso e ingreso se mantengan en los siguientes años, logrando que la mayoría de niños complete al menos la Educación Básica.

El analfabetismo es a nivel nacional del 8%, correspondiendo al sector urbano el 3.9% y al sector rural el 15%, as provincias con mayor porcentaje de personas analfabetas son: Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi, y las de menor porcentaje son: El Oro, Pichincha y Loja.

La proliferación de centros educativos privados con fines de lucro, pone en riesgo al sistema educativo ecuatoriano por la falta de control de los programas de estudios y de preparación académica de los docentes. El magisterio sigue siendo la base de un partido político, lo que obstaculiza una transformación del sistema educativo; las remuneraciones de los docentes son bajas, esto se agrava en las zonas rurales, haciéndolas menos atractivas como plazas de trabajo de los docentes; entre el 60% y 70% de los estudiantes secundarios de la Sierra y Amazonía no asisten a centros educativos por falta de dinero, Cada año lectivo la población estudiantil crece en más de 35.000 alumnos, así la demanda de profesores aumenta en casi 5.000 cada año, esto demanda la creación de nuevos establecimientos educativos y aumento de presupuesto. Los planteles educativos se incrementan en un promedio de 800 al año, pero principalmente establecimientos privados.

La Infraestructura educativa se mantiene obsoleta, inadecuada e insuficiente, especialmente en las zonas rurales con agravación en la costa por lluvias e inundaciones, siendo las más afectadas las pertenecientes a las provincias de Esmeraldas, El Oro, Los Ríos, Carchi y Bolívar. La política decenal de educación incorpora procesos de mejoramiento de su calidad, pero con la necesidad de contar con el financiamiento correspondiente.

En el campo de la salud, persisten algunos problemas como son la estructura debilitada del Ministerio de Salud Pública por la falta de presupuesto, falta de calidad, eficiencia y efectividad,

cobertura limitada del servicio, escasez de personal y limitada capacidad de resolución en atención primaria y especializada de nivel cantonal y provincial. El incremento en la cobertura de salud ha sido muy limitado, sólo un 55% de la población contemplada entre los quintiles I y II tiene acceso; persisten las barreras económicas, culturales y geográficas que restringen el acceso a los servicios de salud y que afectan especialmente a la población pobre que vive en zonas rurales. Se cuenta con programas a mediano y largo plazo de prevención de enfermedades terminales (sida, cáncer) y/o epidémicas (dengue, la tuberculosis, entre otras). Con la infraestructura y los recursos que actualmente cuenta el país no se encuentra preparado para hacer frente a un brote de epidemias y pandemias.

La falta de trabajo incide en forma negativa en el desarrollo del país, lo que ocasiona que las condiciones de vida actuales no satisfagan las necesidades básicas de un gran número de ecuatorianos. Las tasas de desempleo son del 9 % y subempleo al 56%, a pesar de la continua articulación por parte del Estado con entidades públicas y privadas financieras, a fin de mejorar la productividad de negocios con créditos de hasta US \$ 5.000, a 5 años plazo y al 5% de interés, contribuyendo limitadamente a la disminución el desempleo y subempleo.

Los programas que tiene el gobierno a través del MIDUVI y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, llega a sectores urbanos marginales y rurales, siendo el déficit habitacional del 8%. Los costos financieros el acceso a créditos para la construcción de viviendas son altos; sin embargo, se prestan facilidades para créditos hipotecarios y de largo plazo.

Se encuentra en ejecución la planificación de desarrollo urbano a nivel nacional, basada en la protección y conservación del ambiente, en particular en las principales ciudades para contrarrestar invasiones, hacinamiento y falta de servicios públicos. Existen instituciones públicas y privadas que están en capacidad de llevar adelante la política de vivienda a implementarse por el gobierno, el incremento del presupuesto asignado para estos programas a través del MIDUVI.

Existen actividades culturales, centros de recreación, de esparcimiento y descanso pero estos no son aprovechados por la mayoría de ciudadanos, especialmente por falta de información y difusión,

lo que limita el mejoramiento de la calidad de vida, consecuencia de lo cual, aparecen problemas relacionados a la proliferación de enfermedades producto del sedentarismo, inseguridad y otros.

Nuestro país no invierte adecuadamente en desarrollo e investigación tecnológica, por lo que los progresos son bajos e inciden negativamente en la reactivación productiva tan esperada.

Se mantiene la falta de construcción y pérdida de la identidad nacional, con un marcado regionalismo y divisionismo lo que incide en este aspecto y no se ha superado la discriminación racial y valoración de la cultura ancestral. La influencia de la globalización incide en la incorporación de nuevos rasgos culturales y aceptación de diferentes influencias que conllevan a la redefinición de la identidad nacional, la aceptación del país como multiétnico y pluricultural permite la mayor inclusión de la población indígena y afroecuatoriana en el quehacer nacional, una característica esencial es la participación ciudadana en todas las decisiones trascendentales del país.

La ciencia, tecnología e innovación está instituida como políticas de estado e instrumento clave para el desarrollo social y económico del país, por lo que existe mayor acceso al uso de la computadora como parte de nuevos proyectos de alfabetización en todo el país; cuenta con el respaldo económico proveniente de los recursos del excedente de la venta del petróleo (fondos CEREPS), con una asignación del 5%. El uso de teléfono celular a nivel nacional 38,1%, urbano 46,8% y rural 21,8%; uso de internet a nivel nacional 7,2% (6h), urbano 10,1% (5h), rural 1,9% (3h).

El gasto del Estado en investigación y desarrollo es del 0.08% del PIB, sumamente bajo en relación a los potenciales beneficios que se pueden obtener si se destinan recursos mayores.

No se ha logrado disminuir la brecha entre ricos y pobres, existe iniquidad en la distribución de la riqueza, la población pobre e indigente es particularmente afectada por el desempleo y empleo precario, tienen limitadas capacidades y oportunidades de sobrevivencia; debido a este alto porcentaje de población con escasos recursos, se continua con diversas actividades inscritas en programas dirigidos a este sector, mediante mecanismos de subsidios como el caso del Bono de

Desarrollo Humano, Bono de Vivienda, Bono Educativo, entre otros, de los cuales se benefician un mayor porcentaje de esta población, de acuerdo a un base de datos depurada.

En la Constitución Política del 2008 se mantuvo a la Seguridad Social como una estrategia de Desarrollo Humano, lo cual constituye un derecho irrenunciable, imprescriptible de todos los habitantes del Ecuador y un deber del Estado.

El IESS mantiene la grave crisis que viene afectándole desde hace muchos años atrás, a lo cual se suma el no pago de la deuda que mantiene el Estado con dicha institución; la atención de salud ha logrado ampliarse a nivel nacional, dando un gran avance en descentralización con lo cual se han beneficiado personas de otras provincias y cantones, especialmente en los sectores rurales. A pesar de avances tecnológicos del IESS han logrado disminuir el porcentaje por evasión y elusión, con lo cual en la actualidad se cuenta con un 25% de afiliados con relación a la PEA, el nivel de confianza de la población respecto al IESS ha mejorado, debido principalmente a que el tiempo de respuesta en los diversos trámites ha disminuido y casi todos se realizan vía electrónica.

Las tasas de desempleo han disminuido básicamente por que la migración de la población al exterior continúa; sin embargo las tasas de subempleo se incrementan en razón de que un importante porcentaje de la población se dedica al trabajo informal; esta es una constante que se mantiene y no demuestra variación trascendental, debido a la falta de capacitación y formación profesional integral, lo cual no permite la incorporación de la mano de obra ecuatoriana en nuevas áreas de conocimiento y producción.

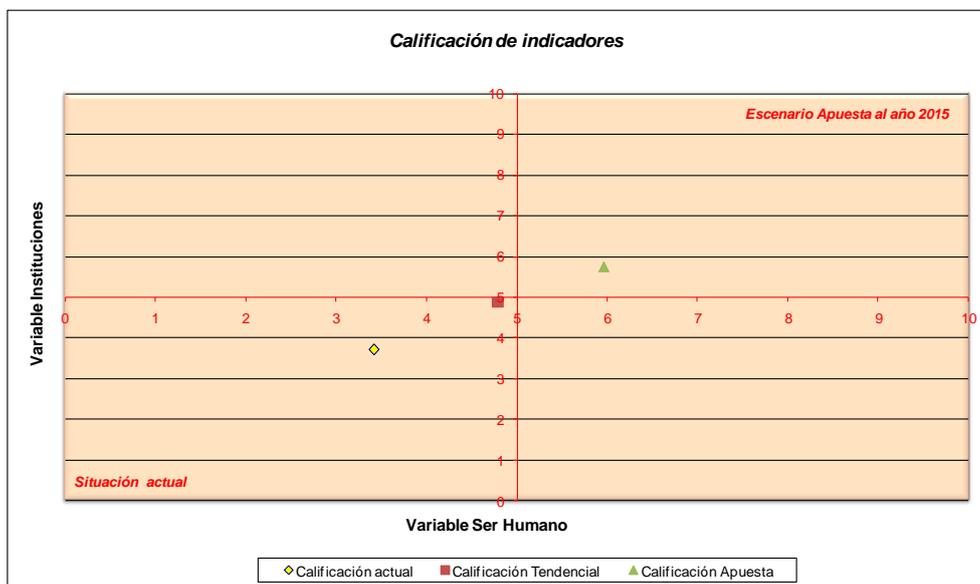
Algunos de los hijos de hogares desintegrados a causa de la emigración, a pesar de los esfuerzos y de los programas emprendidos por el gobierno, son ahora individuos con escasos valores morales, que demuestran su rebeldía a través de la adhesión a pandillas que incrementan la inseguridad colectiva.

El incremento en el poder adquisitivo debido a la duplicación del bono de desarrollo humano, aumento del salario mínimo vital, el acceso a créditos para vivienda y para inversión, modifican los

hábitos de consumo de la población e incrementan el valor de la canasta básica; sin embargo, la brecha entre los sectores con mayores y menores ingresos aún se mantiene. El acceso a servicios básicos, salud y educación en las provincias de la serranía central, en Esmeraldas y en la Amazonía todavía son escasos y continúa la migración del campo a las principales ciudades y hacia el exterior. Se estima que el 62% vive con menos de \$2 diarios y en la Sierra, la mitad de los niños en edad escolar son pobres y en la Amazonía, siete de cada 10 pequeños son indigentes, de estos, el 13% realiza trabajos fuertes.

Son iniciales los esfuerzos para la concienciación social de la población para la protección del ambiente, enfocado principalmente a unidades educativas; la globalización incide positivamente en la incorporación de nuevos hábitos de respeto al ambiente, considerado un bien básico para el buen vivir del ser humano.

Figura 22. Dimensionar la Posición Apuesta de las Variables Estratégicas. Calificar los Indicadores (0 al 10)



Elaborado por: José Luis Castillo E.

## Escenario Apuesta

La capacidad de manutención y sostenibilidad de los hogares no permite un crecimiento desmedido, lo cual se refleja en la tasa de crecimiento poblacional que no supera al 2%. La población muestra un crecimiento adecuado, se ensancha en la base proporcionalmente a la disminución de la población anciana; la esperanza de vida es de 75 años, con buena calidad de vida en esta población. La tasa de natalidad es de 8 por cada mil habitantes, indicador que disminuye considerablemente en las provincias de Chimborazo y Napo; la tasa de mortalidad es de 3,8 por cada mil habitantes, por la especial atención brindada por el Gobierno a las provincias de Chimborazo y Bolívar; la tasa de mortalidad infantil es de 15 por cada mil habitantes, una de las menores tasas registradas en el país durante los últimos 20 años, principalmente en las provincias de Cotopaxi, Pichincha, Los Ríos; finalmente, la tasa de mortalidad materna es de 75 por cada mil habitantes, con una tendencia a la baja principalmente en las provincias de Esmeraldas, Cotopaxi y Zamora.

El analfabetismo es del 6% a nivel nacional, con varias provincias declaradas libres de analfabetismo y provincias como Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi que han reducido significativamente sus niveles de analfabetismo y permiten que el indicador a nivel nacional sea el mencionado. Existe un adecuado control de centros educativos privados, los cuales se sujetan a la reglamentación del Ministerio de Educación y al sistema educativo ecuatoriano, ofertando las mejores condiciones y adecuados programas de estudios con buena preparación académica de los docentes. La oferta de educación en las zonas rurales con la participación activa de los docentes y establecimientos, evita al deserción escolar y facilita el acceso a la educación superior. El bono educativo permite que los niños de familias con escasos recursos económicos puedan asistir a centros escolares y dejar el trabajo, como una fuente adicional de ingresos.

La influencia de la globalización incide en la incorporación de nuevos rasgos culturales; sin embargo debemos tener la capacidad de aceptar y discriminar que influencia positiva se asimila, esto sin descuidar y desmerecer la propia cultura con la valoración de nuestra propia identidad nacional. No cabe duda de que los procesos de colonización y mestizaje combinados con la cultura

ancestral de los indígenas determinan que la riqueza y variedad cultural nos convierte en uno de los países más ricos al igual o comparable con nuestra biodiversidad, es decir es una fortaleza con la cuenta el país. Una amplia difusión de muestras culturales actuales y ancestrales que han permitido la integración y estructuración de una sólida identidad nacional.

El ministerio de Salud Pública es el ente rector del sector, cuenta con centros de salud a nivel nacional que tienen mejor infraestructura, medicamentos y el personal médico necesario. Los niveles de cobertura alcanzan al 70% de la población contemplada entre los quintiles I y II de pobreza, disminuyendo las barreras económicas, culturales y geográficas que restringían el acceso a los servicios de salud y dando prioridad a la población pobre que vive en sectores rurales. Sin embargo, el Ministerio de Salud requiere un presupuesto superior a fin de solucionar problemas al interior de la institución que se reflejan en la calidad, eficiencia y efectividad del servicio. Los programas a mediano y largo plazo tienen un mayor enfoque a la medicina preventiva, para este propósito se trabaja principalmente con campañas educativas dirigidas a madres y niños, lo cual permite disminuir los índices de mortalidad y morbilidad.

Se encuentra en marcha programas encaminados a disminuir la desnutrición infantil a nivel nacional, tanto en las zonas urbanas como rurales, con mayor énfasis en las provincias de Chimborazo, Tungurahua y Cotopaxi, que son las provincias que registran los índices más altos de desnutrición; el porcentaje registrado en el presente año actualmente es del 18% con tendencia a la baja. La tasa de fecundidad es de apenas 1.5, es decir cada mujer tiene menos de dos hijos, este descenso es mayor en las áreas urbanas que en las rurales.

La tasa de desempleo se sitúa en el 7,5 % y subempleo al 50%, resultado del esfuerzo realizado por el gobierno para reactivar la economía del país, a través de la generación de empleo y la inversión privada en empleo, lo que mejora las condiciones de vida y permite el acceso a satisfacer las necesidades básicas de la población. La política del Estado para fortalecer el sistema nacional de capacitación y formación profesional permite desarrollar la fuerza laboral apoyada por la

capacitación de los jóvenes y la formación de las microempresas, además de mejorar las condiciones laborales y erradicar el trabajo infantil.

El déficit habitacional es del 7% con tendencia a la baja, en razón a las campañas emprendidas por el MIDUVI y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, que mantienen unos costos financieros razonables para el acceso a créditos destinados a la adquisición y construcción de viviendas.

Existe una planificación de desarrollo urbano en el país, basado en la protección y conservación del ambiente, en particular en las principales ciudades, lo cual ha reducido entre otras cosas problemas de invasiones, hacinamiento y falta de servicios públicos.

Cada vez más el buen uso del tiempo libre ha sido considerado fundamental para que la población se integre y a su vez permita mejorar la calidad de vida de los ecuatorianos de todas las edades, a través del fomento de actividades culturales, recreacionales, de esparcimiento y de descanso.

La ampliación del acceso a tecnologías se debe a la cobertura de servicios básicos como la electrificación y telecomunicaciones que han llegado a un importante sector del país; su cobertura beneficia a sectores que por muchos años se han mantenido marginados. Actualmente se cuenta con unos costos para el acceso a tecnologías estandarizados, en beneficio del sector productivo y de la población en general.

El gasto del Estado en investigación y desarrollo es del 4% en relación al PIB; la SENACYT cuenta con los fondos necesarios para la inversión adecuada en investigación y desarrollo tecnológico, lo cual permitirá obtener progresos y colocar al país en una situación igual al resto de la región, para lo cual es indispensable la participación de la empresa privada, por cuanto es beneficiaria de los adelantos con mejores indicadores económicos y de producción.

El uso de teléfono celular a nivel nacional llega al 50%, Urbano 60% y Rural 30%; el uso de internet a nivel nacional llega al 20% (10h), urbano 30% (5h), y rural 20% (6h). Las instituciones educativas especialmente las superiores han impulsado avances en investigación científica y tecnológica con ayuda del gobierno y autogestión.

La carga social para el país esta disminuyendo paulatinamente, en relación a los actuales niveles de empleo, principalmente por el auge y desarrollo de microempresas, razón por la que el sistema de subsidios como el Bono de Desarrollo Humano, se ha enfocado casi exclusivamente hacia las personas de la tercera edad y con discapacidades irreversibles; es decir, hacia aquella población que no tiene posibilidades de integrarse como entes productivos y que tampoco cuentan con el amparo y protección adecuada. En este sentido, el Gobierno puede fortalecer otros ámbitos de acción social como educación, salud y vivienda. Los programas de asistencia social en el país son integrales, debido a una mejor participación del Estado en este campo, ha disminuido la intervención de otros organismos como las ONG's, las que han buscado otros ámbitos como el cuidado ambiental.

El IESS hoy es una empresa estatal que ha alcanzado un buen nivel de eficiencia, con índices de confianza de la población satisfactorios, por el incremento de la cobertura a la fuerza laboral que llega al 40% de población con relación a la PEA; el manejo económico se ha realizado con la seriedad y responsabilidad del caso, eliminando las aspiraciones de manejar los fondos de los trabajadores con libre albedrío y sin la responsabilidad social. La ausencia de injerencia política es otro factor que favorece a la institución, por cuanto es administrada de forma técnica y con personal cualificado. El Estado cancela en forma periódica la deuda que mantiene con el IESS, lo cual posibilita concretar proyectos de inversión destinados a mejorar la rentabilidad de los fondos de los afiliados.

El mejoramiento administrativo de la institución así como el adecuado uso de la tecnología, disminuye los índices de evasión y elusión, con lo cual hoy en día existe una mejor relación de los afiliados activos y pensionistas, en la actualidad son cinco afiliados por cada pensionista, siendo lo ideal la relación nueve a uno.

El gobierno ecuatoriano a través de la suscripción de convenios internacionales ha logrado legalizar la situación de cientos de migrantes en el exterior y juntar a familias desintegradas desde que se empezó el fenómeno migratorio a inicios del siglo XXI. Sin embargo, las secuelas de la

desintegración familiar no han podido ser superadas y hoy algunos de los jóvenes de estos hogares son independientes y poco a poco se integran a pandillas que incrementan los niveles de inseguridad . En este sentido, la Policía Nacional junto al Ministerio de Bienestar Social se encuentran realizando programas de rehabilitación y formación para ubicarlos en actividades productivas.

La reactivación del sector productivo a través del impulso a las PYMES ha permitido ir disminuyendo en parte la brecha entre los sectores de la población que acumulan la mayor cantidad de ingresos y aquella población que tiene un acceso mínimo a los ingresos. El acceso a créditos tanto para la inversión como para vivienda hace que poco a poco se vayan activando fuentes de trabajo, a lo que se suma la ampliación de la cobertura de la educación, enfocada principalmente en carreras técnicas medias que propende a la tecnificación de la mano obra.

La concienciación para la preservación del ambiente se realiza a través de las unidades educativas, en donde se incluyen como parte de las mallas curriculares materias de aprobación obligatoria relacionadas al respeto ambiental y actividades relacionadas a su preservación, como son la forestación y reforestación de espacios estratégicos establecidos para el efecto.

## Escenarios del ámbito militar al año 2015

### Lista de indicadores y actores del ámbito (identificados en la Fase de Diagnóstico)

- Misión constitucional:
- Presidencia de la República
- Congreso Nacional
- Ministerio de Defensa
- FFAA
- Política de Defensa
- Roles adicionales
- Defensa externa:
- Presidencia de la República
- Ministerio de Defensa
- Comando Conjunto
- FFAA
- Defensa interna:
- Ministerio de Gobierno
- Ministerio de Defensa
- Comando Conjunto
- Policía Nacional
- Presupuesto:
- Función Ejecutiva

- Congreso Nacional
- Ministerio de Defensa
- Comandos de Fuerza
- Capacidad operativa:
  - Ministerio de Defensa
  - Comando Conjunto
- FFAA
- Entrenamiento:
  - Comando Conjunto
- Ministerio de Economía
- Comandos Operativos
- Apoyo externo
- Reestructuración:
  - Ministerio de Defensa
  - Comando Conjunto
- Comandos de Fuerzas
- Imagen institucional:
  - FFAA
  - Ciudadanía
- Comandos Operativos

Agrupar los indicadores en dos variables estratégicas

– Variable Estratégica Operativa

– Misión constitucional:

– Presidencia de la República

– Congreso Nacional

– Ministerio de Defensa

– FFAA

– Política de Defensa

– Roles adicionales

– Defensa externa:

– Presidencia de la República

– Ministerio de Defensa

– Comando Conjunto

– FFAA

– Defensa interna:

– Ministerio de Gobierno

– Ministerio de Defensa

– Comando Conjunto

– Policía Nacional

- Capacidad operativa:
- Ministerio de Defensa
- Comando Conjunto
- FFAA

#### Variable Estratégica Administrativa

- Presupuesto:
- Función Ejecutiva
- Congreso Nacional
- Ministerio de Defensa
- Comandos de Fuerza
- Reestructuración:
- Ministerio de Defensa
- Comando Conjunto
- Comandos de Fuerzas
- Imagen institucional:
- FFAA
- Ciudadanía
- Comandos Operativos
- Entrenamiento:

- Comando Conjunto
  
- Ministerio de Economía
  
- Comandos Operativos
  
- Apoyo externo
  
- Hechos Portadores de Futuro identificados
  
- Conflicto o guerra
  
- Asamblea Constituyente
  
- Presupuesto del Estado

Tabla 29. Matriz para desarrollar los comportamientos positivos y negativos de cada indicador

Indicadores de la variable Operativa	COMPORTAMIENTO (+)	COMPORTAMIENTO (-)
<p>Misión constitucional.</p>	<p>La misión de las Fuerzas Armadas establecida en la Constitución Política del Estado afianza su rol en la conservación de la Soberanía Nacional, Defensa de la Integridad e Independencia del Estado, garantía del ordenamiento jurídico y colaboración con el desarrollo nacional y económico del país, de igual manera se ha podido llegar a altos niveles de coordinación con los diferentes órganos encargados de la planificación y ejecución de políticas de desarrollo.</p> <p>La política de defensa nacional tiene una relación fundamental con la política exterior del Estado, a fin de garantizar la coherencia de las acciones que se desarrollen en el ámbito militar y diplomático, para el cumplimiento de los objetivos nacionales</p> <p>Se ejecuta el Plan Estratégico Institucional que reorienta su visión, misión y objetivos de las Fuerzas Armadas, que le permitan ajustar sus actividades institucionales con los nuevos conceptos de Seguridad , Defensa y Desarrollo en el marco de una estructura organizacional moderna acorde con la realidad nacional, regional, continental y mundial actual</p> <p>Así su estructura, organización, jerarquización, entrenamiento, disciplina y los medios de que dispone, hace que las Fuerzas Armadas sean el recurso fundamental del Estado para proteger a la comunidad de los efectos de los fenómenos naturales y sociales.</p>	<p>Se ha disminuido considerablemente la coordinación entre las FFAA y los diferentes órganos encargados de la planificación y ejecución de políticas de desarrollo, así como también se ha afectado el rol de las FFAA en la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del estado, debido a la mayor participación en tareas policiales que han afectado el profesionalismo del militar para el cumplimiento de sus tareas principales</p> <p>La política de defensa nacional no tiene una estrecha relación con la política exterior del Estado, por lo que no existe una eficiente coherencia entre las acciones que se desarrollan en el ámbito militar y diplomático, para alcanzar los objetivos nacionales.</p> <p>No se ha ejecutado el Plan Estratégico Institucional que reorienta la visión, misión y objetivos de las Fuerzas Armadas y así ajustar sus actividades institucionales con los nuevos conceptos de Seguridad , Defensa y Desarrollo en el marco de una estructura organizacional moderna acorde con la realidad nacional, regional, continental y mundial actual</p> <p>Por tanto, su estructura, organización, jerarquización, entrenamiento, disciplina y los medios de que dispone, hace que las Fuerzas Armadas traten de ser el recurso fundamental del Estado para proteger a la comunidad de los efectos de los fenómenos naturales y sociales.</p>
<p>Defensa externa.</p>	<p>La Defensa externa es un tema de atención preferente, y actualmente los conflictos fronterizos no representan un mayor riesgo a la Seguridad del estado del Ecuador, habiéndose superado los problemas de la frontera norte producto del Plan Colombia.</p> <p>El Perú ha desistido de aplicar la teoría de la bisectriz como limite marítimo.</p> <p>Se ejecuta el Plan Estratégico Institucional, reorientando su visión, misión y objetivos permitiendo ajustar sus actividades institucionales con los nuevos conceptos de Seguridad , Defensa y Desarrollo en el marco de una estructura organizacional moderna acorde con la realidad nacional, regional, continental y mundial actual.</p> <p>La política de Defensa Nacional tiene una relación fundamental con la política exterior del Estado, garantizando la coherencia de las acciones que se desarrollen en el ámbito militar y diplomático, para el cumplimiento de los Objetivos Nacionales, de igual forma se alcanzado una adecuada unificación doctrinaria de las Fuerzas.</p> <p>El Ecuador se ha adherido a la CONVEMAR obteniendo todos los beneficios que dicha convención tiene.</p>	<p>El conflicto fronterizo con Colombia se ha incrementado, sin embargo se ha disminuido la presencia de efectivos militares y Policiales en el área fronteriza norte, afectando a la neutralización de los grupos ilegales armados en territorio nacional.</p> <p>El Perú insiste en la aplicación de la bisectriz como limite marítimo, creando un ambiente áspero entre las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú.</p> <p>No se ha actualizado el Plan Estratégico Institucional y no se han establecido objetivos acordes a las actividades institucionales conforme los nuevos conceptos de Seguridad , Defensa y Desarrollo en el marco de una estructura organizacional moderna acorde con la realidad nacional, regional, continental y mundial actual.</p> <p>La política exterior del estado no es consecuente con la política de Defensa Nacional, existiendo descoordinación entre las acciones del ámbito militar y el diplomático, lo que va en contra de los Objetivos Nacionales. En FFAA no existe unificación doctrinaria de las Fuerzas.</p> <p>El Ecuador no se ha adherido a la CONVEMAR, a pesar de que los estudios y análisis pertinentes se orientan a que es conveniente dicha adhesión.</p>

Defensa interna.	El Estado ecuatoriano ha realizado una planificación que contienen políticas claras de seguridad pública que permite una ordenada participación de FFAA en apoyo al combate a la delincuencia, sin que afecte al profesionalismo de los militares en el cumplimiento de las tareas principales.	No se dispone de políticas de seguridad pública ni de un adecuado Plan de Operaciones Militares de Defensa Interna, para la ordenada participación de las FFAA en apoyo al combate a la delincuencia, no pudiéndose ejecutar acciones militares de vigilancia, protección, disuasión, detección e intervención, sin que afecte al profesionalismo de los militares.
Capacidad operativa.	Al contar con todos los recursos indispensables, proporcionados por el Ministerio de Economía, la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas se ha elevado del 35% al 75%, lo que permite cumplir eficientemente las operaciones militares y estar listos para emplearse en cualquier actividad que requiera el país.	No se ha incrementado el presupuesto de las FFAA lo que ha impedido la modernización y repotenciación de equipos, así como la adquisición y mantenimiento del material que ha cumplido su tiempo de vida útil, afectando el cumplimiento eficiente de las operaciones militares. Y el rendimiento en general de las fuerzas, las mismas que han perdido su importancia disuasiva.
Indicadores de la variable Administrativa	COMPORTAMIENTO (+)	COMPORTAMIENTO (-)
Presupuesto.	Su presupuesto es suficiente para cubrir todos sus necesidades, requerimientos y ejecutar los procesos de modernización y planificación de las Fuerzas Armadas, con tecnología de punta, de igual forma se ha incrementado la capacitación del personal en el exterior lo que ha permitido adquirir un alto nivel de eficiencia y eficacia en sus diferentes áreas.	A pesar de que el presupuesto de FFAA no cubre las necesidades básicas de las fuerzas, este ha sido reducido afectando a los procesos de modernización y planificación, su tecnología es obsoleta, y no se puede enviar al personal a capacitar al exterior influyendo negativamente en el cumplimiento eficaz y eficiente de las tareas.
Reestructuración.	Posterior a la reestructuración de las FFAA, su organización, jerarquización, ha sido fortalecida con una adecuada redistribución de sus miembros superando las deficiencias de personal anteriormente existentes para un óptimo cumplimiento de la misión.	No se ha realizado una reestructuración de FFAA acorde a las reales necesidades de las fuerzas, desaprovechándose al personal, el mismo que no ocupa puestos acordes con su preparación y capacidad de desempeño, lo que limita el cumplimiento óptimo de las tareas.
Imagen institucional	Las FFAA en los últimos años han mejorado considerablemente su imagen institucional debido a que no han existido problemas internos en las fuerzas que afecten negativamente las relaciones civiles militares.	Al interior de las tres ramas de las FFAA se han presentado problemas al margen de la moral y la ética, causados por ciertos miembros de la institución, lo que ha afectado a la imagen institucional y a la relación civil-militar.
Entrenamiento.	El nivel de entrenamiento es constante, mediante ejercicios en que las fuerzas se adiestran permanentemente en operaciones combinadas o conjuntas y se encuentren capacitadas para el empleo en casos reales incluidos los enfrentamientos con fuerzas irregulares, garantizando una mejor eficiencia en el cumplimiento de las tareas.	El entrenamiento que realizan las FFAA a través de ejercicios en operaciones conjuntas y combinadas ha disminuido considerablemente influyendo negativamente en su adiestramiento y en su capacidad de respuesta para casos reales. No se han preparado para enfrentar a fuerzas irregulares a pesar de que se mantienen los problemas en la frontera norte producto del Plan Colombia.

Fuente: Diagnóstico Nacional, 2007, IAEN.

Elaborado por: Grupo Focal de Análisis

## Redactar Los Escenarios Exploratorios Posibles Al Año 2015

### Escenario Optimista

La misión de las Fuerzas Armadas establecida en la Constitución Política del Estado afianza su rol en la conservación de la Soberanía Nacional, Defensa de la Integridad e Independencia del Estado, garantía del ordenamiento jurídico y colaboración con el desarrollo nacional y económico del país, de igual manera se ha podido llegar a altos niveles de coordinación con los diferentes órganos encargados de la planificación y ejecución de políticas de desarrollo.

La Defensa externa es un tema de atención preferente, y actualmente los conflictos fronterizos no representan un mayor riesgo a la Seguridad del estado del Ecuador, habiéndose superado los problemas de la frontera norte producto del Plan Colombia.

El Perú ha desistido de aplicar la teoría de la bisectriz como limite marítimo.

Se ejecuta el Plan Estratégico Institucional, reorientando su visión, misión y objetivos permitiendo ajustar sus actividades institucionales con los nuevos conceptos de Seguridad, Defensa y Desarrollo en el marco de una estructura organizacional moderna acorde con la realidad nacional, regional, continental y mundial actual.

La política de Defensa Nacional tiene una relación fundamental con la política exterior del Estado, garantizando la coherencia de las acciones que se desarrollen en el ámbito militar y diplomático, para el cumplimiento de los Objetivos Nacionales, de igual forma se alcanzado una adecuada unificación doctrinaria de las Fuerzas.

El Ecuador se ha adherido a la CONVEMAR obteniendo todos los beneficios que dicha convención tiene.

El Estado ecuatoriano ha realizado una planificación que contienen políticas claras de seguridad pública que permite una ordenada participación de FFAA en apoyo al combate a la delincuencia, sin que afecte al profesionalismo de los militares en el cumplimiento de las tareas principales.

Su presupuesto es suficiente para cubrir todas sus necesidades, requerimientos y ejecutar los procesos de modernización y planificación de las Fuerzas Armadas, con tecnología de punta, de igual forma se ha incrementado la capacitación del personal en el exterior lo que ha permitido adquirir un alto nivel de eficiencia y eficacia en sus diferentes áreas.

Al contar con todos los recursos indispensables, proporcionados por el Ministerio de Economía, la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas se ha elevado del 35% al 75%, lo que permite cumplir eficientemente las operaciones militares y estar listos para emplearse en cualquier actividad que requiera el país.

El nivel de entrenamiento es constante, mediante ejercicios en que las fuerzas se adiestran permanentemente en operaciones combinadas o conjuntas y se encuentren capacitadas para el empleo en casos reales, incluidos los enfrentamientos con fuerzas irregulares, garantizando una mejor eficiencia en el cumplimiento de las tareas.

Posterior a la reestructuración de las FFAA, su organización y jerarquización, han sido fortalecidas con una adecuada redistribución de sus miembros superando las deficiencias de personal anteriormente existentes para un óptimo cumplimiento de la misión.

Las FFAA en los últimos años han mejorado considerablemente su imagen institucional debido a que no han existido problemas internos en las fuerzas que afecten negativamente las relaciones civiles militares.

#### Escenario Pesimista

Se ha disminuido considerablemente la coordinación entre las FFAA y los diferentes órganos encargados de la planificación y ejecución de políticas de desarrollo, así como también se ha afectado el rol de las FFAA en la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del estado, debido a la mayor participación en tareas policiales que han afectado el profesionalismo del militar para el cumplimiento de sus tareas principales.

El conflicto fronterizo con Colombia se ha incrementado, sin embargo se ha disminuido la presencia de efectivos militares y Policiales en el área fronteriza norte, afectando a la neutralización de los grupos ilegales armados en territorio nacional.

El Perú insiste en la aplicación de la bisectriz como limite marítimo, creando un ambiente áspero entre las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú.

El Ecuador no se ha adherido a la CONVEMAR, a pesar de que los estudios y análisis pertinentes se orientan a que es conveniente dicha adhesión.

No se ha actualizado el Plan Estratégico Institucional y no se han establecido objetivos acordes a las actividades institucionales conforme los nuevos conceptos de Seguridad , Defensa y Desarrollo en el marco de una estructura organizacional moderna acorde con la realidad nacional, regional, continental y mundial actual.

La política exterior del estado no es consecuente con la política de Defensa Nacional, existiendo descoordinación entre las acciones del ámbito militar y el diplomático, lo que va en contra de los Objetivos Nacionales. En FFAA no existe unificación doctrinaria entre ellas.

No se dispone de políticas de seguridad pública ni de un adecuado Plan de Operaciones Militares de Defensa Interna, para la ordenada participación de las FFAA en apoyo al combate a la delincuencia, no pudiéndose ejecutar acciones militares de vigilancia, protección, disuasión, detección e intervención, sin que afecte al profesionalismo de los militares.

A pesar de que el presupuesto de FFAA no cubre las necesidades básicas de las fuerzas, este ha sido reducido afectando a los procesos de modernización y planificación, su tecnología es obsoleta, y no se puede enviar al personal a capacitar al exterior influyendo negativamente en el cumplimiento eficaz y eficiente de las tareas.

No se ha incrementado el presupuesto de las FFAA lo que ha impedido la modernización y repotenciación de equipos, así como la adquisición y mantenimiento del material que ha

cumplido su tiempo de vida útil, afectando el cumplimiento eficiente de las operaciones militares y el rendimiento en general de las fuerzas, las mismas que han perdido su importancia disuasiva.

El entrenamiento que realizan las FFAA a través de ejercicios en operaciones conjuntas y combinadas ha disminuido considerablemente influyendo negativamente en su adiestramiento y en su capacidad de respuesta para casos reales. No se han preparado para enfrentar a fuerzas irregulares a pesar de que se mantienen los problemas en la frontera norte producto del Plan Colombia.

No se ha realizado una reestructuración de FFAA acorde a las reales necesidades de las fuerzas, desaprovechándose al personal, el mismo que no ocupa puestos acordes con su preparación y capacidad de desempeño, lo que limita el cumplimiento óptimo de las tareas.

Al interior de las tres ramas de las FFAA se han presentado problemas al margen de la moral y la ética, causados por ciertos miembros de la institución, lo que ha afectado a la imagen institucional y a la relación civil-militar.

Ubicar la posición de las variables estratégicas y diseño de los escenarios tendencial y apuesta

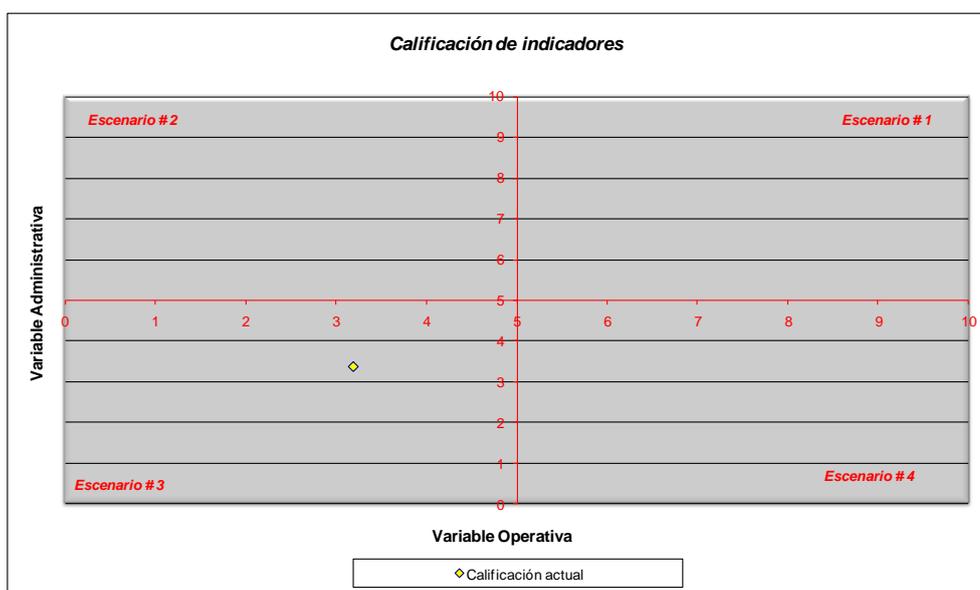
Tabla 30. Calificación actual de las variables estratégicas  
Calificar los Indicadores (0 al 10)

Indicadores de la Variable E. Operativa	Calificación
Misión Constitucional	3,5
Defensa Externa	3,25
Defensa Interna	2,5
Capacidad Operativa	3,5
PROMEDIO	3,188

Indicadores de la Variable E. Administrativa	Calificación
Presupuesto	3,25
Reestructuración	3,5
Imagen Institucional	3,25
Entrenamiento	3,5
PROMEDIO	3,375

Fuente: Diagnóstico Nacional, 2007, IAEN.  
Elaborado por: Grupo Focal de Análisis

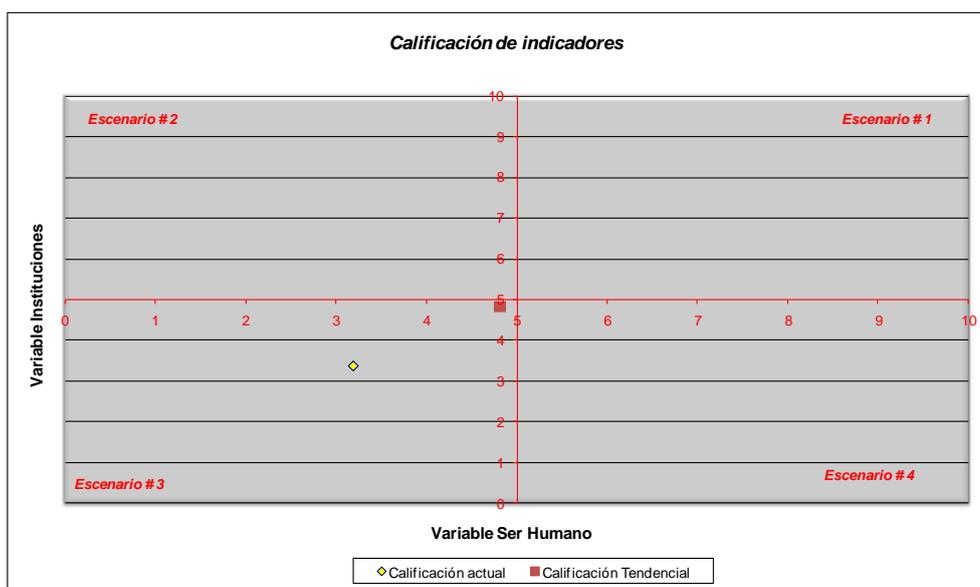
Figura 23. Posición actual de la Variables Estratégicas



Elaborado por: José Luis Castillo E.

Figura 24. Posición tendencial de las Variables Estratégicas

### Calificar los Indicadores (0 al 10)



Elaborado por: José Luis Castillo E.

#### Escenario Tendencial

La misión de las Fuerzas Armadas define su rol en la Conservación de la Soberanía Nacional, Defensa de la Integridad e Independencia del Estado, Garantía del Ordenamiento Jurídico, sin tener en cuenta los efectos de la globalización, o el apareamiento de nuevas amenazas, tendencias, teorías en seguridad .

La Defensa Externa trata de mantener una estrecha relación con la política exterior del Estado, sin embargo, se continúa con duplicidad de tareas y poca coherencia entre las acciones que se desarrollan en el ámbito militar y diplomático, para alcanzar los Objetivos Nacionales. La Defensa Externa es un tema de atención preferente por la agudización del conflicto colombiano, que requiere preparación para enfrentamientos con fuerzas irregulares ya que se mantiene el riesgo de conflictos fronterizos en la frontera norte lo que afecta a la Seguridad del estado del Ecuador.

Las FFAA están en un proceso de unificación doctrinaria de las Fuerzas, para mejorar su desempeño conjunto.

Se encuentra en proceso de impulso a la adhesión a la CONVEMAR a fin de que el país sea miembro de dicha convención.

Respecto a la aplicación de la teoría de la bisectriz como límite marítimo entre el Ecuador y el Perú, han bajado las tensiones, sin embargo se mantiene latente este problema debido a que el Perú no ha descartado definitivamente la posibilidad de su imposición.

El presupuesto para las Fuerzas Armadas se ha reducido en un 35% sin embargo se diseñan procesos de modernización y planificación de las Fuerzas Armadas, sin los recursos requeridos.

Se cuenta con un Plan Estratégico Institucional que reorienta la visión, misión y objetivos de las Fuerzas Armadas, pero no se ejecuta, por lo que sus actividades institucionales se relacionan deficientemente con los nuevos conceptos de Seguridad, Defensa y Desarrollo. Su marco de una estructura organizacional moderna, no se cumple, y no está acorde con la realidad nacional, regional, continental y mundial actual.

Su reestructuración, organización, jerarquización, entrenamiento, disciplina y los medios que dispone, hace que las Fuerzas Armadas se esfuercen por constituirse como un pilar fundamental del Estado para proteger a la comunidad de los efectos de los fenómenos naturales y sociales.

El nivel de entrenamiento requiere mayores recursos económicos, ya que las Fuerzas Armadas realizan operaciones combinadas y conjuntas, para estar capacitadas para el empleo en casos reales como lo hicieron en 1995 con resultados favorables para el país.

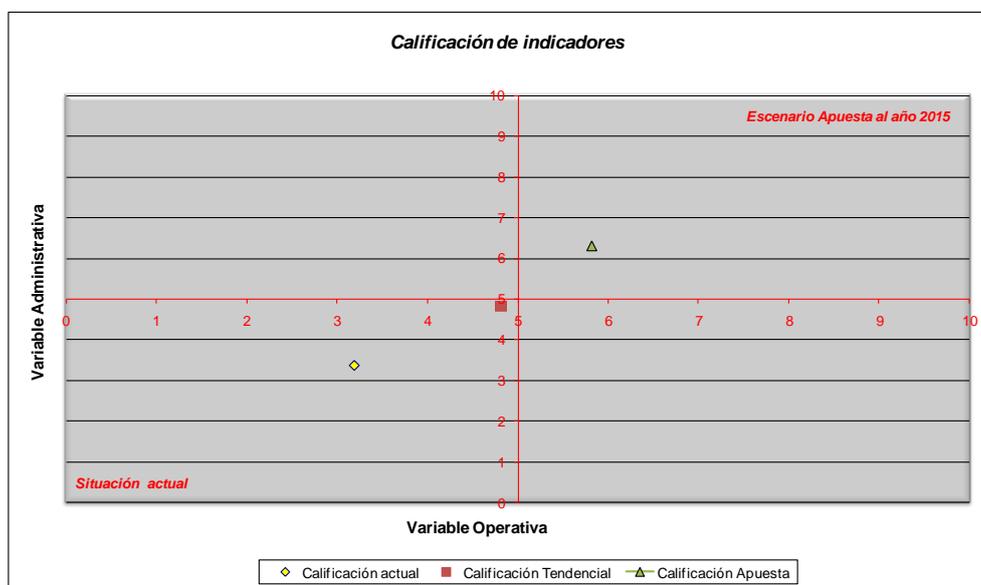
El material y equipo se renueva lentamente, además cuenta con algunos equipos modernos pero otros no han sido renovados ni repotenciados, perteneciendo a mediana tecnología, lo que ha permitido mejorar la capacidad operativa de las FF.AA. apenas en un 15%, así mismo la logística empleada por las Fuerzas Armadas es limitada, sin embargo facilitan los medios que

la población necesita a través de la acción cívica que llevan adelante para el desarrollo socio económico del país.

La acción cívica que vienen llevando a cabo las FFAA ha permitido llegar a lugares inhóspitos apoyando a la población más necesitada del país, por lo que se ha hecho ganadora de la simpatía y confianza de toda la ciudadanía, mejorando notablemente su imagen institucional, llegando a estar entre las primeras de todas las instituciones del país, además por no haberse presentado problemas internos contra la ética y la moral.

FF.AA. cumpliendo con lo dispuesto en su misión contemplada en la Constitución en vigencia vienen realizando los operativos antidelinquenciales en apoyo a la Policía Nacional, para lo cual el país se ha dividido en zonas de Defensa Interna, en las que actúan las Fuerzas de Tarea en cada área de jurisdicción, dando así tranquilidad y seguridad a la ciudadanía para que puedan desarrollar sus tareas cotidianas.

Figura 25. Dimensionar la Posición Apuesta de las Variables Estratégicas  
Calificar los Indicadores (0 al 10)



Elaborado por: José Luis Castillo E.

## Escenario Apuesta

En cumplimiento a la misión de las Fuerzas Armadas establecida en la Constitución Política del Estado, actualmente se mantiene una buena coordinación entre las FFAA y los diferentes órganos encargados de la planificación y ejecución de políticas de desarrollo, y se ha fortalecido su rol en la defensa de la Soberanía Nacional, la Defensa de la Integridad e Independencia del Estado, y la colaboración contemplada en los Planes de Defensa Interna, no han afectado a su misión y profesionalismo. Estos logros se han conseguido en base a la buena predisposición del Ejecutivo y el Asamblea Nacional con la misión fundamental de las FFAA.

La política de defensa nacional estrechó la relación con la política exterior del Estado, garantizando una coherencia en las acciones que se desarrollan en el ámbito militar y diplomático para el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Las Fuerzas Armadas cuentan con líneas de mandos simples y directos hacia los órganos operativos sin duplicidad de tareas, generando unidades orgánicamente completas, con capacidad y autonomía operativa y logística, y, capacidad para despliegue rápido, para el cumplimiento de misiones, de acuerdo a cada escenario.

Los riesgos de un conflicto fronterizo con Colombia disminuyen, gracias al fortalecimiento de las relaciones bilaterales y el incremento de las medidas de confianza, sin embargo el control efectivo del territorio nacional por parte del Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto, se ha incrementado con la presencia de efectivos militares y Policiales en el área fronteriza norte, en mejores condiciones para neutralizar a grupos ilegales armados que intenten ingresar en territorio nacional.

El Perú actualmente no insiste en la aplicación de la bisectriz como límite marítimo, sin embargo, no se descarta la posibilidad de que se retomen acciones por parte de ese país para la aplicación de esta tesis, afectando a las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú, sin embargo,

existe una buena coordinación entre el Estado y las FFAA, para su fortalecimiento para enfrentar posibles conflictos con el vecino del sur.

En base a los estudios técnicos presentados por la Armada del Ecuador a través de las FFAA el Ecuador se ha adherido a la CONVEMAR, por lo que se ha conseguido tener un apoyo de las Naciones Unidas y de todos los países miembros de esa Convención, lo que facilita resolver las divergencias marítimas y ser parte de una comunidad marítima con muchos fines comunes.

Con la actualización del Plan Estratégico Institucional se han establecido objetivos acordes a las actividades institucionales conforme a los nuevos conceptos de Seguridad , Defensa y Desarrollo en el marco de una estructura organizacional moderna acorde con la realidad nacional, regional, continental y mundial actual.

Por las buenas relaciones entre los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, la política exterior del Estado es consecuente con la política de Defensa Nacional, mejorándose considerablemente la coordinación entre las acciones del ámbito militar y el diplomático, en favor de los Objetivos Nacionales.

Debido a las acciones ejecutadas por el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto, las FFAA han logrado su unificación doctrinaria lo que les permite actuar sinérgicamente y racionalizar los recursos.

Se dispone de políticas de seguridad pública y de un adecuado Plan de Operaciones Militares de Defensa Interna, para la ordenada participación de las FFAA en apoyo al combate a la delincuencia, lo que permite ejecutar acciones militares de vigilancia, protección, disuasión, detección e intervención, sin que afecte al profesionalismo de los militares, debido a las buenas relaciones de coordinación existentes entre el Ministerio de Gobierno, el de Defensa y el Comando Conjunto.

Debido a la decisión política por parte del ejecutivo y el Asamblea Nacional ante los pedidos del Ministerio de Defensa para las FFAA, el presupuesto de FFAA se incrementa en favor de los

procesos de modernización y planificación, su tecnología se renueva y se incrementa la capacitación del personal en el exterior lo que influye positivamente en el cumplimiento eficaz y eficiente de las tareas.

Por el apoyo del Ejecutivo y el Ministerio de economía, se logra la asignación oportuna de recursos, lográndose incrementar el presupuesto de las FFAA lo que permite reforzar su capacidad operativa, con la modernización y repotenciación de equipos, así como la adquisición y mantenimiento del material que ha cumplido su tiempo de vida útil, mejorando de esta manera el cumplimiento eficiente de las operaciones militares y el rendimiento en general de las fuerzas, recuperando así su importancia disuasiva. Por lo tanto el entrenamiento que realizan las FFAA a través de ejercicios en operaciones conjuntas y combinadas mejora considerablemente influyendo positivamente en su adiestramiento y en su capacidad de respuesta para casos reales.

El nivel de respuesta es óptimo y responde en forma integral a las diversas tareas asignadas según lo establece la Ley de Seguridad del estado y su Reglamento, y las condiciones específicas en que se desenvuelve su tarea.

El apoyo de las FF.AA. a los desastres naturales se ejecuta inmediatamente después de ocurrido el evento, durante el período de emergencia. Integran eficientemente, acciones de evacuación de búsqueda y rescate de asistencia sanitaria y otras que se realizan durante el tiempo en que la comunidad se encuentra desorganizada y los servicios básicos no funcionan.

Por la acción del Comando Conjunto, se reestructuran las FFAA acorde a las reales necesidades de las fuerzas, se optimiza de mejor forma al personal, el mismo que actualmente ocupa puestos acordes con su preparación y capacidad de desempeño, lo que permite el cumplimiento cabal de las tareas.

La imagen institucional de FFAA mejora considerablemente, al no haberse presentado problemas al interior de las tres ramas de las FFAA lo que ha influido en las buenas relaciones que se mantiene con la sociedad.

Las Fuerzas Armadas cuentan con líneas de mando simples y directas hacia los órganos operativos sin duplicidad de tareas, generando unidades orgánicamente completas, con capacidad y autonomía operativa y logística, y, capacidad para despliegue rápido, para el cumplimiento de misiones, de acuerdo a la amenaza que se presente.

## Capítulo V

### Conclusiones y recomendaciones

#### Conclusiones

La Prospectiva Estratégica constituye una herramienta adecuada para sustentar la Planificación de la Seguridad del estado, mediante el diseño de escenarios prospectivos en cada una de los ámbitos de la seguridad.

La nueva concepción en el proceso de planificación de la Seguridad y Desarrollo nacional, que incluye una Fase de Diagnóstico es adecuada y permite la aplicación de la Prospectiva Estratégica.

La Fase de Diagnóstico nacional permite aportar con insumos importantes para iniciar la Fase Política de la planificación, como es la identificación de los hechos portadores de futuro, los indicadores y los actores que interactúan en el escenario nacional.

El diseño de escenarios al año 2015 permite sustentar la Planificación de la Seguridad del estado, en las funciones de prevención, anticipación, alerta temprana y evaluaciones anticipadas de riesgos y oportunidades características de la Actitud Estratégica Moderna y que se apoya en la elaboración de escenarios.

La técnica prospectiva del “Escenario Apuesta”, facilita el diseño de varios “escenarios alternativos” y permite iniciar la Fase Estratégica de la Planificación para la Seguridad y Desarrollo Nacional, en la cual se define las “rutas estratégicas” para alcanzar el “Escenario Apuesta” diseñado.

Esta técnica también permite la formulación de los ONA y los Objetivos de Gobierno, los mismos que son deducidos del Escenario Apuesta en la Fase Política de la planificación.

## Recomendaciones

Se recomienda que el IAEN continúe en la evaluación y análisis del nuevo proceso de planificación, para lo cual puede implementar el uso de la Prospectiva Estratégica como una herramienta adecuada para sustentar dicho proceso en el nivel político, que se constituye en el más alto nivel de concepción de la Seguridad y el Desarrollo nacional.

Se recomienda mantener la Fase de Diagnóstico en el proceso de planificación, pues además de permitir tener una completa percepción de la realidad nacional, coadyuva al diseño de escenarios en cada una de los ámbitos de la seguridad.

Se recomienda al IAEN emplee la técnica prospectiva del “Escenario Apuesta”, considerada viable para el diseño de escenarios que sustenten el proceso de planificación en su Fase Política.

Es recomendable el uso de esta metodología, pues permite en la Fase Política la reformulación de los O.N.P. en caso de ser necesario así como también deducir los O.N.A. (Objetivos de Estado) y los Objetivos de Gobierno.

El proceso demostrado en el presente trabajo de investigación también permite iniciar adecuadamente la Fase Estratégica de la planificación por lo que es recomendable analizar la posibilidad de su utilización a manera de ensayo, con los cursantes de la Maestría en Seguridad y Desarrollo del Instituto.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional, *Ley de Seguridad Pública y del Estado*, Quito, 2009.
- Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, Montecristi, 2008.
- Baena Paz Guillermina, *Prospectiva Política, guía para su comprensión y práctica*, Metadata, México, 2004.
- Balbi Raúl, *El Forecasting y la elaboración de Escenarios*, ESPE, Quito, 2005.
- Balbi Raúl, *Metodología prospectiva. Método Meyep de prospectiva*, Buenos Aires, 2010.
- Consejo Supremo de Gobierno, *Ley de Seguridad Nacional*, Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional, Quito 1979,
- Consejo de Seguridad Nacional, Secretaria General, *Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional*, Quito, 2007
- Conferencia Especial sobre Seguridad, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, México, 2003.
- Caicedo Rosero Luis, *“El desafío para la policía nacional y las fuerzas armadas en la cooperación para la mejora de la seguridad ciudadana”*, FES, Quito, 2012.
- El Tiempo, Opinión, *“Renuncia al Tiar”*, Cuenca, 08 de junio de 2012, p. A-1.
- Favir Paula Eugenia, *Seguridad Humana: Un nuevo acercamiento al concepto de seguridad*, Revista del Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires 2007.
- Gallardo Puelma Aquiles, *“Prospectiva Estratégica Aplicada”*, ESPE, Quito, s.a.
- Godet Michael, *La caja de herramientas de la Prospectiva Estratégica*, Gerpa, IV Edición, España, 2000.

Godet Michael, y Philippe Durance, *La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios*, UNESCO, Dunod, España, 2011.

Griffiths, Spielman John, "Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones", Georgetown University, Revista Journal, 2007, EE.UU.

Griffiths, Spielman John, "Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa -UNASUR- Un nuevo intento?" Georgetown University, Revista Journal, 2009, EE.UU.

Nazli Chaucri y Thomas W., Robinson. *Forecasting en Relaciones Internacionales, Teoría, Métodos, Problemas, Perspectivas*, W.P. Freeman and Company. EE.UU. 1978.

Hernández Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos y Baptista Lucio Pilar, *Metodología de la Investigación*, McGraw-Hill, México, 1997.

Herrera Luis, Medina Arnaldo y Naranjo Galo, *Tutoría de la investigación científica*, Empredane Gráficas, Quito, 2008.

Instituto de Altos Estudios Nacionales, *Manual de Metodología para la Planificación de la Seguridad Nacional*, Quito, 2006-2007.

Leyton Salas Cristian, *Seguridad Cooperativa y Seguridad Colectiva ¿cohabitación de la disuasión y la cooperación?*, Santiago de Chile, Orpas, 2008.

Levin, Richard. *Estadística para administración y economía*. Pearson, México, 2004.

López Cano José Luis, *Métodos e Hipótesis Científicas*, Trillas, México, 1984.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. *Política Multilateral. Ecuador en la OEA. Seguridad Hemisférica*. Internet. [http:// www.mmrree.gob.ec/pol\\_exterior](http://www.mmrree.gob.ec/pol_exterior).

Acceso: 28 de noviembre de 2012.

Medina Vásquez Javier y Edgar Ortegón, *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*, (ILPES), CEPAL, Santiago de Chile 2006.

Ministerio de Coordinación de Seguridad, *Plan Nacional de Seguridad Integral*, Quito, 2011.

Mojica Francisco José, *Forecasting y Prospectiva dos alternativas complementarias para adelantarnos al futuro*, Universidad Externado de Colombia, 2008.

Morillas Bassedas Pol, *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana*. Revista Cidob D'Afers Internacionals 76, Fundación CIDOB, Barcelona, 2006.

Mesa Peinado Manuela, *Seguridad, desarrollo y objetivos del milenio*, Fundación Carolina, CEIPAZ, Madrid, 2006.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, Estados Unidos, 1945.

Peral Luis, *Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción. Reflexiones acerca del resultado de la Cumbre Mundial de 2005 sobre la reforma de la ONU*. Madrid, Fride, 2005.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (SENPLADES), *Plan Nacional para el Buen Vivir*, Quito, 2009.

Truyol Antonio, "La ONU no acaba de ubicarse"; en *El Mundo*, Anuario, 2001, España, p.3

Videla David A. Hardy, "La Seguridad Cooperativa Un modelo de seguridad estratégica en evolución"; *Revista de la Armada de Chile*, 2003, Santiago.

Weiers, Ronald. *Introducción de la estadística para negocios*. Thomson, Mexico, 2006.

## ANEXOS

ANEXO “A” MODELO DE MATRIZ PARA CALIFICACIÓN DE INDICADORES PARA LA SITUACIÓN ACTUAL, EN CADA AMBITO DE LA SEGURIDAD.

<b>Análisis Estructural</b>										
<b>Grupo Focal de Análisis Político</b>										
<b>Calificación de los principales indicadores de las variables estratégicas en la situación actual.</b>										
					<b>Expertos</b>					
					<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>	<b>Total</b>	
<b>Indicadores de la variable Cultura Política</b>										
1	Cultura Política y participación ciudadana	4	3	5	4	4				
2	Identidad Nacional y regionalismo	4	5	4	3	4				
<b>Promedio</b>						<b>4</b>				
<b>Indicadores de la variable Gobernabilidad</b>										
1	Gobernabilidad	4	4	4	5	4,25				
2	Corrupción	2	3	1	4	2,5				
3	Centralismo	3	5	4	3	3,75				
4	Seguridad Interna y Externa	4	4	5	6	4,75				
<b>Promedio</b>						<b>3,813</b>				
<b>Ponderación</b>										
	Excelente	10								
	Muy Bueno	9	-		8					
	Bueno	7	-		6					
	Regular	5	-		4					
	Deficiente	3	-		2					
	Malo	1	-		0					

ANEXO “B” MODELO DE MATRIZ PARA CALIFICACIÓN DE INDICADORES PARA LA SITUACIÓN APUESTA, EN CADA AMBITO DE LA SEGURIDAD

<b>Análisis Estructural</b>										
<b>Grupo Focal de Análisis Político</b>										
<b>Calificación de los principales indicadores de las variables estratégicas en una situación Apuesta</b>										
					<b>Expertos</b>					
					<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>	<b>Total</b>	
<b>Indicadores de la variable Cultura Política</b>										
1	Cultura Política y participación ciudadana	7	6	6	7	6,5				
2	Identidad Nacional y regionalismo	6	6	6	7	6,25				
<b>Promedio</b>						<b>6,375</b>				
<b>Indicadores de la variable Gobernabilidad</b>										
1	Gobernabilidad	5	6	5	6	5,5				
2	Corrupción	5	6	4	5	5				
3	Centralismo	7	6	7	7	6,75				
4	Seguridad Interna y Externa	6	6	5	7	6				
<b>Promedio</b>						<b>5,813</b>				
<b>Ponderación</b>										
Excelente		10								
Muy Bueno		9	-		8					
Bueno		7	-		6					
Regular		5	-		4					
Deficiente		3	-		2					
Malo		1	-		0					

ANEXO “C” MODELO DE MATRIZ PARA CALIFICACIÓN DE INDICADORES PARA LA SITUACIÓN TENDENCIAL, EN CADA AMBITO DE LA SEGURIDAD

<b>Análisis Estructural</b>						
<b>Grupo Focal de Análisis Político</b>						
<b>Calificación de los principales indicadores de las variables estratégicas en una situación Tendencial</b>						
		<b>Expertos</b>				
		<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>	<b>Total</b>
<b>Indicadores de la variable Cultura Política</b>						
1	Cultura Política y participación ciudadana	5	4	5	6	5
2	Identidad Nacional y regionalismo	3	4	3	3	3,25
<b>Promedio</b>						<b>4,125</b>
<b>Indicadores de la variable Gobernabilidad</b>						
1	Gobernabilidad	3	3	4	4	3,5
2	Corrupción	3	3	2	3	2,75
3	Centralismo	4	4	6	5	4,75
4	Seguridad Interna y Externa	5	5	5	7	5,5
<b>Promedio</b>						<b>4,125</b>
<b>Ponderación</b>						
	Excelente	10				
	Muy Bueno	9	-		8	
	Bueno	7	-		6	
	Regular	5	-		4	
	Deficiente	3	-		2	
	Malo	1	-		0	

ANEXO D. MODELO DE ENCUESTA PARA LA SELECCIÓN DE UNA METODOLOGIA PROSPECTIVA

ENCUESTA SOBRE MODELOS PROSPECTIVOS

GENERACIÓN DE ESCENARIOS PROSPECTIVOS QUE SUSTENTEN LA PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO HASTA EL AÑO 2015

Modelo “Lluvias de ideas”.

Es un método grupal que aprovecha la imaginación y promueve la creatividad. Los participantes lanzan ideas espontáneamente con la finalidad de identificar posibilidades no exploradas.

Señale en cada idea la calificación que Ud. considere mas adecuada para cada ítem, siendo 1 la calificación mas baja y 5 la mas alta.

N:-	EL MODELO LLUVIA DE IDEAS	CALIFICACIÓN				
		1	2	3	4	5
1	Permite obtener variables relacionadas a la seguridad	<input type="checkbox"/>				
2	Ayuda a la elaboración de planes de seguridad del estado	<input type="checkbox"/>				
3	Tiende a ser multidisciplinario	<input type="checkbox"/>				
4	Requiere del aporte de personal capacitado	<input type="checkbox"/>				
5	Es sencillo de desarrollar	<input type="checkbox"/>				
6	brinda los resultados en los tiempos previstos	<input type="checkbox"/>				
7	Permite cuantificar la situación actual de la seguridad	<input type="checkbox"/>				
8	Puede generar escenarios de la seguridad para el año 2015	<input type="checkbox"/>				
9	Ayuda a visualizar el futuro deseado de la seguridad del estado en año 2015	<input type="checkbox"/>				
10	Apoya la planificación de la seguridad del estado.	<input type="checkbox"/>				
11	Es aplicable al nivel mas alto de planificación de seguridad del estado, como es el consejo de seguridad del estado	<input type="checkbox"/>				
12	Permite visualizar los principales actores que inciden en el ámbito de la seguridad	<input type="checkbox"/>				

## 2. Modelo “Opinión de Expertos”

Consiste en presentar argumentos, analizar aspectos a favor y en contra de cada posibilidad e ir penetrando en los futuros posibles por medio de un proceso de intercambio de ideas. Normalmente esta deliberación se da en conversaciones cara a cara en un grupo o comité, en el que participan analistas y sus niveles jerárquicos superiores, o sea, los que aportan el método de información y los que contribuyen a la dirección y visión organizacional, respectivamente.

Señale en cada idea la calificación que Ud. considere mas adecuada para cada ítem, siendo 1 la calificación mas baja y 5 la mas alta.

N:-	LA OPINIÓN DE EXPERTOS	CALIFICACIÓN				
		1	2	3	4	5
1	Permite obtener variables relacionadas a la seguridad	<input type="checkbox"/>				
2	Ayuda a la elaboración de planes de seguridad del estado	<input type="checkbox"/>				
3	Tiende a ser multidisciplinario	<input type="checkbox"/>				
4	Requiere del aporte de personal capacitado	<input type="checkbox"/>				
5	Es sencillo de desarrollar	<input type="checkbox"/>				
6	brinda los resultados en los tiempos previstos	<input type="checkbox"/>				
7	Permite cuantificar la situación actual de la seguridad	<input type="checkbox"/>				
8	Puede generar escenarios de la seguridad para el año 2015	<input type="checkbox"/>				
9	Ayuda a visualizar el futuro deseado de la seguridad del estado en año 2015	<input type="checkbox"/>				
10	Apoya la planificación de la seguridad del estado.	<input type="checkbox"/>				
11	Es aplicable al nivel mas alto de planificación de seguridad del estado, como es el consejo de seguridad del estado	<input type="checkbox"/>				
12	Permite visualizar los principales actores que inciden en el ámbito de la seguridad	<input type="checkbox"/>				

## 3. Modelo de “Matriz Decisional”

Es una matriz que evalúa las opciones abiertas al decisor respecto a la evaluación de todas las opciones según sus consecuencias. Las consecuencias de la matriz son los objetivos y estos son usados como criterios para evaluar cada opción y seleccionar al que resulte mejor.

Las perspectivas múltiples nos dice que se debe considerar, adicionalmente criterios organizacionales y personales, para explicitar los elementos de decisión que, pudiendo estar presente, lo están implícitamente.

Los tres elementos de la matriz decisional son: el peso relativo de cada criterio de evaluación, la introducción de una escala única para medir en función de ella, la eficacia

de cada opción y al final sumar aritméticamente las notas por su peso específico para obtener la utilidad absoluta de cada opción.

Señale en cada idea la calificación que Ud. considere más adecuada para cada ítem, siendo 1 la calificación más baja y 5 la más alta.

N:-	El modelo de “MATRIZ DECISIONAL”	CALIFICACIÓN				
		1	2	3	4	5
1	Permite obtener variables relacionadas a la seguridad	<input type="checkbox"/>				
2	Ayuda a la elaboración de planes de seguridad del estado	<input type="checkbox"/>				
3	Tiende a ser multidisciplinario	<input type="checkbox"/>				
4	Requiere del aporte de personal capacitado	<input type="checkbox"/>				
5	Es sencillo de desarrollar	<input type="checkbox"/>				
6	brinda los resultados en los tiempos previstos	<input type="checkbox"/>				
7	Permite cuantificar la situación actual de la seguridad	<input type="checkbox"/>				
8	Puede generar escenarios de la seguridad para el año 2015	<input type="checkbox"/>				
9	Ayuda a visualizar el futuro deseado de la seguridad del estado en año 2015	<input type="checkbox"/>				
10	Apoya la planificación de la seguridad del estado.	<input type="checkbox"/>				
11	Es aplicable al nivel más alto de planificación de seguridad del estado, como es el consejo de seguridad del estado	<input type="checkbox"/>				
12	Permite visualizar los principales actores que inciden en el ámbito de la seguridad	<input type="checkbox"/>				

#### 4. Modelo de “Matriz de Impactos Cruzados”

Los eventos se relacionan a través de una intrincada red de cualidades e influencias mutuas, y el concepto de impacto cruzado representa un intento por incorporar la adecuada consideración de tales interrelaciones en el proceso de estimación de probabilidades de ocurrencia.

Es una herramienta que relaciona en formato matricial, todas las variables constitutivas o estructurales de un análisis, con la finalidad de identificar las variables influyentes y las dependientes.

Señale en cada idea la calificación que Ud. considere más adecuada para cada ítem, siendo 1 la calificación más baja y 5 la más alta.

N:-	El modelo de “MATRIZ IMPACTOS CRUZADOS”	CALIFICACIÓN				
		1	2	3	4	5
1	Permite obtener variables relacionadas a la seguridad	<input type="checkbox"/>				
2	Ayuda a la elaboración de planes de seguridad del estado	<input type="checkbox"/>				
3	Tiende a ser multidisciplinario	<input type="checkbox"/>				
4	Requiere del aporte de personal capacitado	<input type="checkbox"/>				
5	Es sencillo de desarrollar	<input type="checkbox"/>				
6	brinda los resultados en los tiempos previstos	<input type="checkbox"/>				
7	Permite cuantificar la situación actual de la seguridad	<input type="checkbox"/>				
8	Puede generar escenarios de la seguridad para el año 2015	<input type="checkbox"/>				
9	Ayuda a visualizar el futuro deseado de la seguridad del estado en año 2015	<input type="checkbox"/>				
10	Apoya la planificación de la seguridad del estado.	<input type="checkbox"/>				
11	Es aplicable al nivel mas alto de planificación de seguridad del estado, como es el consejo de seguridad del estado	<input type="checkbox"/>				
12	Permite visualizar los principales actores que inciden en el ámbito de la seguridad	<input type="checkbox"/>				

#### 5. Modelo del “ESCENARIO APUESTA”

Señale en cada idea la calificación que Ud. considere mas adecuada para cada ítem, siendo 1 la calificación mas baja y 5 la mas alta.

N:-	El modelo de “ESCENARIO APUESTA”	CALIFICACIÓN				
		1	2	3	4	5
1	Permite obtener variables relacionadas a la seguridad	<input type="checkbox"/>				
2	Ayuda a la elaboración de planes de seguridad del estado	<input type="checkbox"/>				
3	Tiende a ser multidisciplinario	<input type="checkbox"/>				
4	Requiere del aporte de personal capacitado	<input type="checkbox"/>				
5	Es sencillo de desarrollar	<input type="checkbox"/>				
6	brinda los resultados en los tiempos previstos	<input type="checkbox"/>				
7	Permite cuantificar la situación actual de la seguridad	<input type="checkbox"/>				
8	Puede generar escenarios de la seguridad para el año 2015	<input type="checkbox"/>				
9	Ayuda a visualizar el futuro deseado de la seguridad del estado en año 2015	<input type="checkbox"/>				
10	Apoya la planificación de la seguridad del estado.	<input type="checkbox"/>				
11	Es aplicable al nivel mas alto de planificación de seguridad del estado, como es el consejo de seguridad del estado	<input type="checkbox"/>				
12	Permite visualizar los principales actores que inciden en el ámbito de la seguridad	<input type="checkbox"/>				