



TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MASTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**DIAGNÓSTICO DE LAS CAPACIDADES PÚBLICAS DE LA ARMADA DEL  
ECUADOR (UNIDADES SUBMARINAS), PARA EJERCER CONTROL DE LOS  
ESPACIOS ACUÁTICOS DE LA ZONA AMPLIADA DE LA RESERVA  
MARINA DE GALÁPAGOS.**

GALO MANUEL LITARDO GARCÍA

Mayo, 2023

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
Resumen .....	4
Introducción.....	5
1. Revisión de literatura.....	7
1.1. Capacidades públicas.....	7
1.2. Capacidad estatal. Concepto.....	9
2. La metodología Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI).....	13
3. Marco normativo e institucional .....	17
3.1. Control de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de las Islas Galápagos en Ecuador .....	17
3.2. Ámbito legal sustantivo de la institución Armada del Ecuador relevante al ámbito de estudio.....	18
3.2.1. Normativa.....	19
3.2.1.1. Los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos.....	19
3.2.1.2. Constitución de la República.....	20
3.2.1.3. Ley Orgánica de la Defensa Nacional.....	21
3.2.1.4. Código de Policía Marina.....	21
3.2.1.5. Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero.....	23
3.2.1.6. Doctrina Básica de la Armada de Ecuador.....	23
3.2.1.7. Plan de Seguridad Integral y Protección de los Espacios Acuáticos.....	25
3.2.1.8. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 CONVEMAR.....	25
3.2.1.9. Unidades Submarinas de la Armada del Ecuador.....	26
4. Diseño del diagnóstico de capacidades del proceso con base en la metodología (SADCI) aplicado a la Armada del Ecuador.....	27
4.1. Diseño del Diagnóstico de Capacidades del Proceso con Base en la Metodología (SADCI) aplicado a la Institución Armada del Ecuador.....	27

5. Resultados del diagnóstico de capacidades públicas.....	32
6. Propuesta de fortalecimiento de capacidades publicas caso estudio Unidad Submarina de la Armada del Ecuador.....	40
Bibliografía.....	45

## RESUMEN

La presente investigación se orientó a analizar y diagnosticar las capacidades públicas de la Armada del Ecuador (unidades submarinas), para ejercer control de los espacios acuáticos de la Zona Ampliada de la Reserva Marina de Galápagos, haciendo uso de la Metodología, Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI). Para el desarrollo de estas se realizó una revisión bibliografía de leyes, reglamentos, normativas, así como de constructos teóricos que permitieron el abordaje de la misma. En este sentido sobre la base de toda la información documental recolectada se realizó un diagnóstico de la implementación de la metodología SADCI en las unidades de estudio, dando como resultado una matriz de análisis – diagnóstico, que permitió establecer una relación entre los elementos jerárquicos de la metodología y los déficits representativos de las capacidades estatales. De esa manera como factor conclusivo de la investigación, se formuló una propuesta de lineamientos estratégicos que fortalezcan las capacidades de la Unidad Submarina de la Armada del Ecuador, para Ejercer Control de los Espacios Acuáticos de la Zona Ampliada de la Reserva Marina de Galápagos – Ecuador.

**Palabras clave:** capacidad estatal, SADCI, Unidad submarina, Armada del Ecuador

## INTRODUCCIÓN

En el transcurso de la década de los noventa se evidenció que el desarrollo no se logra garantizando el buen funcionamiento del mercado, sino con la presencia de un Estado que funcione bien y permita a la mayoría de sus ciudadanos incorporarse al proceso económico. Reapareció, entonces, la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado para que sea este, quien se ponga nuevamente al frente de la economía e intente solucionar la crisis; se buscó apuntalar el desarrollo bajo la guía de un Estado fuerte, capaz de regular aspectos económicos clave, que garanticen el crecimiento basado en una estrategia que integre la seguridad jurídica, creación de políticas sociales inclusivas, estabilidad macroeconómica e inversión en infraestructura y servicios, Zurbriggen y Travieso (2016). Evidenciándose de esta forma, que el Estado debe orientar acciones que le permitan fortalecer y/o empoderarse de los diferentes procesos que le permitan su afianzamiento en el resguardo de sus costas y áreas marítimas y acuáticas, como ente defensor y garante de estas grandes áreas estatales.

El articulado de cada uno de los procesos de fortalecimiento del poder naval ayudaría a que el Estado ingrese en un proceso de desarrollo sostenido; dicho proceso, en el caso latinoamericano, es una tarea compleja que debe resolver dos aspectos básicos: crear capacidades estatales y apuntalar un proceso social competitivo. De estas dos condiciones, la primera, relacionada con el fortalecimiento de las capacidades estatales, es fundamental para apuntalar la segunda e iniciar un sostenible de respuesta social. Sin la primera es poco probable que la segunda llegue a concretarse.

Al revisar la literatura disponible sobre capacidades estatales, según lo postulado por Trujillo (2021), se evidencia que la preocupación por la construcción de esas “capacidades es multidimensional y abarca diversos aspectos, entre los más importantes se destacan: la cimentación

de una burocracia eficiente, el establecimiento de una racionalidad fiscal, la edificación de una institucionalidad formal, el refuerzo de la seguridad jurídica y el fortalecimiento democrático”.

De la misma forma, Trujillo (2021), también refiere que “fortalecer cada una de estas dimensiones permite al Estado afianzar la construcción de un proceso de desarrollo multidimensional, entre cuyas aristas más importantes están la reorganización y la reorientación del sistema económico, político e institucional para mejorar las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto”. De tal manera que, para enfrentar y asumir ese reto de acción, el Estado debe desplegar el fortalecimiento de sus capacidades, siendo precisamente estas las que demarcaran el factor en relación al éxito o fracaso de una nación y sus cimientos de desarrollo.

La teoría sobre capacidades estatales reaparece en los años de 1990 como parte de un análisis general sobre aquellos temas pendientes en materia de fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, como requisito indispensable para la organización del desarrollo. En el abordaje conceptual se podría indicar, que, para alcanzar altos niveles de desarrollo, un país debe ser capaz de modificar su estructura institucional, fortalecer su capacidad administrativa y garantizar la administración de su territorio. Cada una de estas dimensiones forma parte de lo que se denomina de forma general capacidad estatal.

En consecuencia, al hablar de desarrollo, el Estado juega un papel muy importante como tomador de decisiones y ejecutor de acciones de largo aliento (larga data, largo alcance o largo periodo), capaces de modificar drásticamente la política económica, social y política de su entorno. El núcleo de este trabajo se construye en relación con estos aspectos brevemente descritos sobre las denominadas capacidades estatales. A lo largo del capítulo primero se revisa amplia bibliografía relacionada con la temática de capacidades estatales, especialmente con el núcleo central del trabajo: las capacidades administrativas y políticas.

## **1. Revisión de literatura**

### **1.1. Capacidades públicas**

Al tratar de abordar la conceptualización de las capacidades públicas, entramos en conceptos que enfatizan la orientación de desarrollo social que demarca la participación del Estado, que orienta el accionar de la responsabilidad pública, traducida en capacidades. De esta manera se deben generar planes, normas y/o parámetros sistémicos que orienten el funcionamiento idóneo de las políticas públicas con orientación social. En este sentido se hace oportuno revisar los constructos teóricos de varios autores en relación a estas.

Desde la perspectiva conceptual de las capacidades públicas, nos vamos a referir a lo planteado por Bertranou (2015), quien refiere que esta “es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que luego denominaremos, componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad, además de sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros”.

Por lo tanto, es de enfatizar entonces, que es el Estado el responsable de formular aspectos legales, con legitimidad, que garanticen el buen funcionamiento social que les garantice a las sociedades; organización y sistematización en todas las esferas de manera de ordenar la evolución país, mediante el resguardo y ordenamiento sistematizado y bajo la custodia del Estado.

Según lo formulado por O'Donnell, Cárdenas, Mann, Ziblatt, Oszlak, Geddes, Evans, Rauch, Hendrix, Fearon, Laitin, Weaver y Rockman (2015), se debe abordar la capacidades públicas desde la percepción de actitudes que sustentan un sentido de la capacidad publica en la que prevalece una dimensión sobre las otras, por lo que se debe reflexionar sobre tres grandes

aristas argumentables: 1. los trabajos que se apoyan en una noción de capacidad tanto pública como fiscal; 2. las que se fundan en una noción burocrática/administrativa, y la 3. las que se sustentan de una postura fundamentada en la coerción estatal. Así de acuerdo a lo formulado por O'Donnell et al (2015), se tiene que;

1. Los trabajos sobre la capacidad pública, entendida desde la esfera estatal, entendida principalmente como fiscal se enmarcan en el análisis de Tilly acerca de los orígenes del Estado moderno. Este trabajo se convirtió en un texto seminal no solo por sus propios y cruciales argumentos, sino también por la influencia que muestra sobre los estudios con sesgo económico, que retoman esa noción de capacidad estatal asociada a la capacidad fiscal. Estos estudios destacan la importancia de que el Estado sea capaz de recaudar y examinar el modo en que lo hace y sus implicancias.

2. En segundo lugar, las investigaciones de corte bibliográfico, que permiten identificar la acción administrativa, así como la capacidad organizacional, también forma parte de la capacidad al momento de proveer bienes públicos de manera efectiva, eficaz y eficiente. En este sentido, la perspectiva administrativa, se percibe en dos aristas a saber: en la primera de ellas, se observa los análisis basados en la noción de poder infraestructural, el cual generó al menos tres derivaciones:

- La primera, ligada a las capacidades del Estado central y asimila el poder infraestructural a la capacidad de ejercer control.

- La segunda se centra en lo que se denomina el peso del Estado, y sostiene que cualquier incremento en recursos, no se traduce necesariamente en mayor poder, al prestar atención a la manera en que los Estados están contruidos y limitados por actores no estatales. Su acción se centra hacia el bienestar social sostenible

- La tercera derivación, se relaciona con el alcance desigual del Estado en el territorio y en su diferente habilidad de ejercer control y/o monitoreo a través de este.



En la segunda arista, según refiere O'Donnell et al (2015), “los estudios acerca de la capacidad administrativa del Estado, generaron desarrollos cruciales con relación a la importancia de la existencia de la capacidad organizacional y de las burocracias profesionales «weberianas», compuestas de funcionarios seleccionados con criterios meritocráticos que, por ende, no exhiben comportamientos rentistas y desarrollan horizontes temporales de largo alcance”.

3. Por último, de la misma forma refiere O'Donnell et al (2015, p.20), “los estudios que se apoyan en la noción de capacidad estatal como coercitiva, sostienen que esta es esencial para la supervivencia y la consolidación del Estado. Si bien existen diversas definiciones de Estado, pocos se atreverían a negar la importancia del monopolio legítimo y legal de la violencia”.

Todo este análisis conceptual, basado en diferentes autores, hacen aseverar que la capacidad pública enmarcada en la capacidad estatal, se fundamenta en hacer relevante la asistencia social, en respuesta a las necesidades de los contextos sociales organizados y que son responsabilidad del Estado en darle respuestas oportunas y concretas a sus demandas de orden social. En tal sentido, es conveniente definir las capacidades estatales, como las que se orientan bajo el mismo esquema de las capacidades públicas, estableciendo cierto nivel de sinonimia entre los conceptos y acciones que orientan la especificidad operativa de estas, desde la posición de diferentes autores, a saber.

## **1.2. Capacidad estatal**

Desde la óptica del papel que debe jugar el Estado en el desarrollo de un país, se hace preponderante realizar un cotejo teórico, que permita tener un hilo conductual de cómo ha ido

evolucionando esta concepción, que redunde en una efectividad estatal en relación a su capacidad de respuesta, en tal sentido se tiene que:

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- (1997), expresó que la reconstrucción de la capacidad estatal se presentaba como “una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza”. Postura que se aliena a lo referido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), al especificar que la capacidad estatal es visualizada como “los medios para planificar y lograr metas”.

En este mismo sentido, y en la evolución del concepto, Bertranou (2015), refiere que la capacidad estatal se presenta como aptitud para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas, “aptitud que se desprende del accionar conjunto de sus dotaciones humanas, en el marco de competencias legitimadas y en uso de recursos organizacionales y de acción interorganizacional”.

La capacidad estatal es “la habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general” (Enzo, 2017).

Según O'Donnell *et al* (2015), se debe entender a la “capacidad estatal” a partir de reconocer al Estado como cristalizador del poder político que se procesa también bajo las reglas del régimen político, por lo que, implica entender a esas capacidades más allá de lo “administrativo”, este planteamiento permite transpolar la mirada hacia la formalidad del aparato técnico organizacional que debe asumir el Estado como ente propulsor y poseedor de esa capacidad.

Sin embargo, al analizar estas conceptualizaciones, es importante hacer mención también a Repetto (2004), quien interpreta la “capacidad estatal” como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. En este orden de análisis, estas capacidades estatales, refieren decisiones concretas, oportunas y cónsonas con el acontecer social que redundan hacia un objetivo general que determina el valor social de respuesta, que debe ser definido y redefinido, cuando la situación lo amerite, de forma constante mediante la acción interactiva de los aspectos políticos de los sujetos que conforman el Estado, así como de los grupos de intereses, sin distinción de raza, etnia, sexo, género, religión ni condición social.

El planteamiento de Repetto (2003), se alinea a lo referido por Grindle (1997), quien especifica que esta capacidad es “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable”. Siendo que, en la realidad actual de la evolución social, se sugiere que también ha de ser sostenible de manera de darle sostenibilidad a las sociedades y por ende a la evolución estatal.

En un abordaje semejante, Alonso (2007), se orienta a enfocar las capacidades estatales, sistematizadas en dos dimensiones: “por un lado, capacidades técnico-administrativas relacionadas con aspectos instrumentales: funcionarios calificados, agencias especializadas y coherencia interna del aparato estatal, entre otros. Al mismo tiempo, reconoce una dimensión relacional que refiere a la relación del Estado con el entorno socioeconómico”.

Así mismo, refiere que la capacidad burocrática y administrativa, que se centra en la profesionalización de la burocracia estatal y en su habilidad para brindar protección legal medida por el riesgo de confiscación o por la nacionalización forzada. En otro aspecto, visualiza la capacidad estatal de orden fiscal, orientándola hacia la habilidad para coleccionar ingresos de la sociedad, que se mide mediante la proporción del PIB del total de los impuestos.

Finalmente, especifica la calidad y la coherencia de las instituciones políticas, que considera el grado de interferencia, entre las características democráticas y no democráticas del sistema político que regirá el Estado, orientando la nación hacia la sostenibilidad social, garantizando una calidad de vida idónea.

En función de los planteamientos anteriores y tomando como fundamento los constructos teóricos y posiciones de los diferentes autores, atendiendo a lo postulado por Rueschemeyer (1974), “en términos más generales, los gobiernos con diversas capacidades para implementar preferencias similares también pueden tener percepciones distintas de las amenazas, las oportunidades y los problemas, lo que ayuda a establecer distintas prioridades en primer lugar. Si es exacta, esta perspectiva afirma que los gobiernos municipales con capacidad más alta también perseguirán la creación de bienes públicos de forma más agresiva, siempre que el resto de los aspectos se mantenga igual”.

Siendo que se hace pertinente examinar ocho, capacidades específicas que todos los gobiernos necesitan: establecer y mantener prioridades entre las muchas demandas contradictorias que reciben, sin sentirse abrumados y sin llevarlos a la quiebra;

- Centrarse en recursos, en los que son más eficaces; innovar cuando las políticas anteriores han fallado;
- Coordinar objetivos contradictorios en un todo coherente;
- Ser capaces de imponerles las pérdidas a los grupos poderosos;
- Representar los intereses difusos y no organizados, además de aquellos que están concentrados y bien organizados;
- Garantizar la implementación eficaz de las políticas de gobierno una vez que han sido elegidas;

- Asegurar la estabilidad de las políticas, de tal forma que las políticas tengan tiempo suficiente para surtir efectos;
- Asumir y conservar los compromisos internacionales, en el campo del comercio y de la defensa nacional, con el fin de asegurar su bienestar en el largo plazo; sobre todo,
- Manejar las decisiones políticas para garantizar que la sociedad no opte por una guerra civil.

## **2. La metodología Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI).**

Según Oszlak y Orellan (2014), el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), “es una metodología que se aplica en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello”. En este sentido, su dimensionamiento temporal, ha sido referencial en las proyecciones futuras y su aplicación e implementación se concibe especialmente para desarrollar programas y/o proyectos. La situación típica es el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar el éxito de un proyecto”.

“Sin embargo, el SADCI puede también ser aplicado para conocer los déficits de capacidad en la gestión rutinaria de una organización, así como para evaluar los resultados de un programa o proyecto.

Dicho de otro modo, aun cuando el propósito original de la metodología no lo contemplaba expresamente, en los hechos los autores han comprobado que el enfoque SADCI es también compatible con el análisis de situaciones en las que el presente y el pasado pasan a ser dimensiones

temporales relevantes y, a la vez, con casos en los que el objeto de estudio no es ya un programa o proyecto sino la gestión ordinaria de una institución. De todos modos, el caso que se presentará más abajo retiene las características originales de la metodología, en tanto es aplicada a un posible proyecto en un ámbito subnacional” (Oszlak y Orellan, 2014).

En este mismo contexto, la referida metodología SADCI, en su implementación sistémica, focalizada en la prosecución de su estructura jerárquica funcional. Esta situación típica es el análisis del componente de fortalecimiento institucional, que tal a como fue planteado anteriormente, se requiere para garantizar el triunfo de programas o proyectos que parten, en el caso de estudio, desde la esencia de la delimitación del Estado en función a las necesidades del contexto social. De manera de garantizarle seguridad y calidad de vida en todas las esferas sociales.

Se hace importante referir, que la metodología SADCI, accede al análisis de la capacidad institucional independientemente de la particularidad de trabajo (programas o proyectos), asociada a las estructuras organizativas (estructura jerárquica tradicional o matricial, entre otros).

Sobre esta misma óptica, según refiere Oszlak y Orellan (2014), la estructura del SADCI presenta una jerarquía del siguiente tipificada como:

a. Objetivo general del proyecto u organización analizada; Habitualmente los objetivos generales se enuncian en términos de algún logro de política económica o social de mediano o largo plazos. Objetivos generales pueden ser mejorar las condiciones de higiene y salud en cierta zona, aumentar la productividad del sector agrícola, promover el crecimiento de las exportaciones, incrementar la recaudación tributaria, entre otros.

b. Objetivos particulares de cada componente del proyecto o la organización analizada; se refieren a diferentes aspectos de las acciones a ser encaradas para lograr el objetivo general. Los objetivos particulares deben incluir en su formulación indicadores cuantitativos, cualitativos y cronológicos:

1. Indicadores cuantitativos: ¿Qué bienes o servicios? ¿Cuál es su magnitud? ¿Con qué intensidad? ¿A quiénes alcanzarán?

2. Indicadores cualitativos: ¿Para qué? ¿Quiénes se perjudicarán? ¿Quiénes serán los usuarios, clientes o beneficiarios?

3. Indicadores cronológicos: ¿Cuándo o con qué frecuencia se esperan los resultados?

c. Actividades o subcomponentes de cada objetivo: estas se desprenden de los objetivos particulares, también pueden ser llamados componentes o subcomponentes de estos objetivos. De la misma forma, permiten entender de qué manera se combinan los recursos de los que dispone el proyecto o programa, que le permitirán alcanzar el impacto esperado. Así vez orientan el conjunto de procesos que admiten la transformación de los insumos básicos del proyecto en productos concretos.

d. Tareas de cada actividad: estas representan el menor nivel de agregación. Así como los objetivos y actividades representan; (a) lo que el nivel político quiere conseguir al final del período (los objetivos específicos); (b) los recursos disponibles para realizarlos (organizados en actividades). En este sentido, estas tareas, se traducen en las acciones, asignadas a un ente o sujeto que será responsable de su ejecución, estipulando una fecha de finalización precisa y un producto intermedio concreto. (c) qué acciones son necesarias, quién las llevará a cabo y cuándo serán realizadas para asegurar el uso más eficiente de los recursos disponibles para alcanzar los objetivos o subcomponente.

e. Identificación de los déficits: Una vez establecidas con precisión las tareas, se requiere que estas deban repasarse con un sentido crítico: la idea es identificar diferentes obstáculos que podrían impedir la conclusión de la tarea. Representan un déficit en la medida en que existe una brecha perceptible entre lo que la tarea implica.

De la misma forma refiere Oszlak y Orellan (2014), Naturalmente esas brechas de capacidad no responden exclusivamente a factores intraorganizacionales. Pueden deberse a restricciones contextuales o estructurales frente a los cuales la organización no está en condiciones de efectuar cambios (v.g., la legislación vigente). De acuerdo con el autor de la metodología, existen diferentes factores que provocan problemas a nivel de tareas. Las causales que propone son las que ha identificado como de mayor relevancia:

- a. Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”
- b. Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales.
- c. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.
- d. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
- e. Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas.
- f. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.
- g. Estrategia para superar la brecha de capacidad; estas estrategias finalmente deben orientar la definición de una acción concreta especificando el cumplimiento de los objetivos definidos, orientadores de las acciones, las tareas de manera de establecer una meta concreta en función de solventar los déficits institucionales. De manera de fortalecer las capacidades estatales en el caso de estudio.



### **3. Marco normativo e institucional.**

#### **3.1. Control de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de las Galápagos en Ecuador**

El control de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de las Galápagos en Ecuador se lleva a cabo a través de una serie de medidas y políticas implementadas por el gobierno ecuatoriano y la autoridad ambiental competente. En primer lugar, se ha establecido una zona de exclusión pesquera en los alrededores de las islas, que prohíbe la pesca industrial y comercial dentro de un radio de 40 millas náuticas alrededor de cada isla y 20 millas náuticas alrededor de las áreas protegidas. Además, se ha implementado un sistema de monitoreo y control de la pesca artesanal para asegurarse de que se respeten las reglas y límites establecidos.

Otras medidas incluyen la regulación del turismo, mediante la expedición de permisos y la limitación del número de visitantes en las islas, así como la implementación de medidas de control y prevención de la introducción de especies invasoras y la contaminación. También se ha establecido una red de vigilancia y patrullaje marítimo en la Reserva Marina, mediante la presencia de guardaparques y la utilización de tecnología avanzada, como sistemas de monitoreo satelital y drones, para detectar actividades ilegales como la pesca ilegal y la caza furtiva.

El control de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de las Galápagos en Ecuador implica diversas fases para asegurar la protección y conservación de los ecosistemas marinos. Algunas de las fases del control son las siguientes:

**Planificación y diseño:** En esta fase se establecen las políticas y medidas regulatorias que permiten la protección de la biodiversidad marina y se definen las áreas de exclusión pesquera y las zonas de protección.

**Implementación:** En esta fase se ponen en marcha las políticas y medidas regulatorias establecidas, como la regulación del turismo, la vigilancia y patrullaje marítimo, el monitoreo de la pesca y la prevención de la introducción de especies invasoras.

**Monitoreo y evaluación:** En esta fase se evalúa la efectividad de las políticas y medidas implementadas, mediante la recopilación de datos y la realización de estudios para determinar el impacto de las actividades humanas sobre el ecosistema marino.

**Reajuste y mejora:** En base a los resultados obtenidos en la fase de monitoreo y evaluación, se realizan ajustes y mejoras en las políticas y medidas implementadas para asegurar la protección y conservación de los ecosistemas marinos en la zona.

Estas fases son continuas y se llevan a cabo de forma coordinada entre las autoridades ambientales, los científicos y la comunidad local, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los recursos marinos en la Reserva Marina de las Galápagos.

En resumen, el control de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de las Galápagos en Ecuador se lleva a cabo a través de una combinación de medidas regulatorias, de monitoreo y patrullaje, para proteger la biodiversidad marina y asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales en la zona. Focalizadas y/o fundamentadas en una serie de regulaciones de diferentes instancias legales que dan paso y soporte legal al resguardo y control

### **3.2. Ámbito legal sustantivo de la institución Armada del Ecuador relevante al ámbito de estudio.**

Se hace importante tener una noción clara y precisa del ámbito de la Armada de Ecuador, de manera de poder adentrarse al ámbito de estudio y visualizar la aplicabilidad del SADCI en esta, bajo un enfoque constructivista y sistémico, en ese sentido podemos plantear los aspectos coyunturales y legales del rol operativo de la Armada que tiene inherencia con el propósito de

diagnosticar las capacidades públicas de la Armada del Ecuador (unidades submarinas), para ejercer control de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la reserva marina de Galápagos, zona de resguardo en la cual se fundamenta la diagnosis y la investigación, en ese sentido se tiene:

Todo el planteamiento anterior se asume como el preámbulo para demarcar el proceso de análisis que se desarrolla en la investigación, el cual está en función a la implementación del SADCI. Es así, como se expone que el referido proceso se delinea haciendo una revisión bibliográfica de los aspectos caracterizadores de la Armada del Ecuador, a través de sus unidades submarinas y sus competencias de asegurar el resguardo, seguridad y control de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos, y se encuentran difundidas en los siguientes aspectos legales:

### **3.2.1. Normativa**

#### **3.2.1.1 Los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de las Galápagos**

Según el Sistema Nacional de Información (SIN) de Ecuador, la Reserva Marina tiene una extensión de 138 mil kilómetros cuadrados, lo que la convierte en uno de las 10 más grandes del mundo, considerando además que, es uno de los mejores destinos del mundo para realizar buceo submarino. El área marina protegida comprende 40 millas desde la línea base que la conforman las islas límites del archipiélago (extremo costero), hacia afuera, y también las aguas interiores.

Pero no siempre este sector del país fue protegido. Las primeras acciones para su protección se registran en el Plan de Manejo Terrestre de 1974, ya que recomendaba la protección de una franja marina de 2 millas náuticas alrededor de cada isla. Posteriormente, en 1986, la conservación marina tomó impulso con la declaración de una Reserva de Recursos Marinos, cuyo objetivo era controlar la práctica ilegal de la pesca y la sobre explotación del recurso del mar.

Fue recién en 1998, cuando a través de la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de Galápagos (LOREG) se amplía el área marina protegida y se crea la Reserva Marina de Galápagos. En el 2001, el Comité de Patrimonios de la Unesco reconoció el enorme valor ecológico, cultural y económico de la RMG y lo incluyó como Patrimonio Natural de la Humanidad, fomentando la conservación y mantenimiento de las especies únicas que habitan aquí.

Los ecosistemas de Galápagos no pueden sobrevivir sin la protección de los ambientes marinos y costeros. Muchas especies nativas y endémicas dependen en su totalidad del mar y de los procesos evolutivos y ecológicos que ocurren en la tierra, pero que tienen relación directa con el mar. Pingüinos, cormoranes, lobos marinos, albatros y un sinnúmero de aves, viven en tierra, pero se alimentan exclusivamente del mar. En el ecosistema de la Reserva Marina se han reportado más de 2900 especies existentes, de las cuales el 25% de organismos marinos son endémicos. Están presentes 24 especies de mamíferos marinos como ballenas, delfines y lobos marinos, de las cuales 2 son endémicos.

De esta misma forma existen aspectos legales que definen las actuaciones del Estado en el orden del resguardo de sus áreas territoriales, tal como se muestra a continuación:

### **3.2.1.2. Constitución de la República**

Conforme lo establece la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 158, determina que: “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Conforme lo establece el ordenamiento jurídico del país, la Constitución es el instrumento de mayor jerarquía, y es en esta que se establece la misión de las Fuerzas Armadas, sin embargo

existen nuevos conceptos que a través del presente trabajo se irán aclarando; por mencionar el concepto de seguridad integral y cómo se concibe a una “institución de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”, pues este concepto es muy amplio; remitiéndonos a la misma Constitución en el Título II, trata sobre los “Derechos”, y en el Título III, tipifica entorno a las “Garantías Constitucionales”, siendo el espectro de acción muy amplio para Fuerzas Armadas que tienen que estar estrechamente relacionado con la protección de esos derechos, libertades y garantías, sin que exista un lineamiento claro y tipificado en un cuerpo legal entorno al accionar de Fuerzas Armadas.

### **3.2.1.3. Ley Orgánica de la Defensa Nacional**

Es la normativa por medio de la cual se regula el sistema de defensa del país, su estructura, organización, funciones y atribuciones de los organismos que los conforman, igualmente en su artículo 2, además de la misión indicada, tiene que “Colaborar con el desarrollo social y económico del país...”, (Ley Orgánica de la Defensa Nacional, 2007).

### **3.2.1.4. Código de Policía Marítima**

El Código de Policía Marítima estructura la organización y funcionamiento, que se ejecuta a través de las Capitanías de Puerto, y establece la normativa nacional en cuanto a la actividad marítima, sin embargo, para el presente trabajo se tomará de referencia aquel articulado que faculta el ejercicio de la Autoridad de Policía Marítima, con una facultad coercitiva para hacer cumplir estas normas.

Es necesario comprender el rol que debe cumplir las Capitanías de Puerto, las mismas que se definen en el artículo 2 del código citado, y determina que: “Las capitanías de puerto de la República tienen por objeto, dentro de los límites de sus respectivas circunscripciones, cumplir las siguientes obligaciones:

a) Vigilar la correcta y segura navegación de todas las embarcaciones nacionales o extranjeras que trafiquen en sus aguas jurisdiccionales;

b) Exigir el orden, comodidad y seguridad de los pasajeros y tripulantes ecuatorianos embarcados en naves, sea cual fuere su pabellón, que se encuentren en las aguas de su jurisdicción;

c) Mantener el orden, la moralidad y seguridad en playas, muelles, embarcaderos y establecimientos de industrias marítimas;

d) Precautelar los intereses fiscales; y,

e) Cooperar en la Defensa Nacional.” (Congreso Nacional, 1960)

Por otra parte es necesario citar el artículo 3 de esta ley, puesto que determina que para el cumplimiento del rol de Policía Marítima, “...las capitanías de puerto estarán, dentro de los límites de su jurisdicción, investidas de las facultades que se conceden a la Policía Civil Nacional por los Arts. 9, 418, 424 y 425 del Código de Procedimiento Penal;...” (Congreso Nacional, 1960), si bien es cierto se determina en el artículo 4 los límites geográficos de las capitanías de puerto, a la presente fecha existen 15 capitanías de puerto, tanto en la región costa, oriental e insular.

De lo citado anteriormente es necesario recalcar la importancia de este instrumento legal, el mismo que otorga la autoridad de policía marítima a las capitanías de puerto, principalmente orientadas al control y desarrollo de las actividades marítimas, enmarcadas en el mantenimiento del orden y seguridad en el área de jurisdicción y competencia. En relación a la jurisdicción y competencia de la Policía Marítima, es necesario revisar el artículo 18 y 19 del presente código, puesto que constituye la jurisdicción, “además del mar territorial, de la plataforma o zócalo continental y de las playas del mar, cuya extensión se determina o indica en el Título III del Libro II del Código Civil, a todas las aguas interiores de los golfos, bahías, ensenadas, estrechos y canales de la República...”, (Congreso Nacional, 1960), y en lo que respecta a la jurisdicción naval o

marítima se determina que la misma se ejerce por los capitanes de puerto, el Jurado de Capitanes y la Corte de Justicia Militar.

#### **3.2.1.5. Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero.**

Una de las funciones del Estado será la de velar por sus recursos, y que éstos sean explotados conforme lo establece la ley, en beneficio de su población, por tal motivo es indispensable mencionar en relación a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, las funciones que el Estado demanda de la Armada para contribuir a la protección de los recursos pesqueros, lo cual se encuentra tipificado en el artículo 82 de citado cuerpo legal, y se manifiesta: “La Armada Nacional aprehenderá las naves con las que se realicen faenas de pesca prohibidas por esta Ley, trasladándolas a puertos habilitados y poniéndolas a órdenes de la autoridad y jueces competentes” (Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, Actualizada Abril 2013).

#### **3.2.1.6. Doctrina Básica de la Armada del Ecuador.**

Con la Resolución No. COGMAR-SUD-016; 17-SEP-2013, se aprueba la “Doctrina Básica de la Armada del Ecuador”, en el cual en su Capítulo IV “Operaciones Marítimas” esquematiza el tipo de operaciones marítimas, clasificándola en dos grandes tipos de operaciones que son: 1) Operaciones Navales Bélicas y 2) Operaciones Navales de Estabilidad y Apoyo Civil. (Doctrina Básica de la Armada del Ecuador, 2013).

Las Operaciones Navales Bélicas, conforme la Doctrina Básica de la Armada del Ecuador, engloban una conceptualización, la cual ha sido sistematizada por pensadores, y son parte del estudio de “La Guerra en el Mar”, esta sistematización ha sido ampliamente discutida y se ha convertido en parte del estudio de muchas Armadas a nivel mundial, la misma que ha clasificado conforme la actitud estratégica sea ofensiva o defensiva en: 1) Operaciones de Conquista del Control del Mar, 2) Operaciones de Disputa del Control del Mar, 3) Operaciones de Ejercicio

Ofensivas/Defensivas; y finalmente aunque no se incluye en la clasificación del documento mencionado también las operaciones de proyección contra el territorio y/o posición y las operaciones defensivas contra la proyección. Sin embargo, esta clasificación será analizada posteriormente con mayor detalle.

En lo que respecta a las Operaciones Navales de Estabilidad y Apoyo Civil, se han clasificado en diez clases de operaciones, de conformidad a la “Doctrina Básica de la Armada del Ecuador”. La definición de este tipo de operaciones para comprender lo que abarcan es: “...son operaciones que se han originado por la necesidad del Estado de combatir ciertas amenazas, tales como el contrabando en sus diversas formas, tráfico de armas, narcotráfico, manipulación de desechos radioactivos, terrorismo, etc., e incluye además operaciones de apoyo al desarrollo y otras de cooperación a nivel nacional e internacional derivadas de desastres o conmoción interna, que no puedan ser superadas por el propio Estado”. (Doctrina Básica de la Armada del Ecuador, 2013).

Estas operaciones de “Estabilidad y Apoyo Civil”, se menciona que tienen su fundamento en la Constitución de la República, Ley de Seguridad Pública y del Estado y la Ley de Orgánica de la Defensa, pero se expresa que para operacionalizarlas debe ejecutarse en base a acuerdos ministeriales o decretos ejecutivos, y para la participación en misiones de paz bajo el patrocinio de las Naciones Unidas. (Doctrina Básica de la Armada del Ecuador, 2013).

La clasificación de las Operaciones Navales de Estabilidad y Apoyo Civil, se encuentra detalladas en el documento mencionado, en el que se especifica la conceptualización operativa de las mismas, sin embargo, estos conceptos serán ampliados más adelante, lo que se tomará en consideración es el tipo de operación que se enmarcan en esta clasificación: (Doctrina Básica de la Armada del Ecuador, 2013)

- 1) Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
- 2) Operaciones de Imposición de la Paz.



- 3) Operaciones de Ayuda Humanitaria
- 4) Operaciones de Interdicción Marítima (MIO)
- 5) Operaciones de Control de Tráfico Ilícito (OCTI)
- 6) Operaciones Combinadas
- 7) Operaciones de Búsqueda y Rescate
- 8) Operaciones para Mitigar Desastres
- 9) Operaciones de Apoyo al Desarrollo
- 10) Operaciones Especiales.

#### **3.2.1.7. Plan de Seguridad Integral y Protección de los Espacios Acuáticos**

Este Plan nace tomando como base al Decreto 1087, ya indicado anteriormente, y establece que la Armada del Ecuador es la Autoridad de Policía Marítima, y se hace necesario establecer los procedimientos y tareas que se deben cumplir. Las amenazas a la seguridad, en el desarrollo de las actividades marítimas, obliga al desarrollo de las Armadas en sus tareas de Autoridad de Policía Marítima, para lo cual es necesario mejorar sus capacidades y medios que aseguren la presencia del Estado en el mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, de acuerdo a la CONVEMAR.

#### **3.2.1.8. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, CONVEMAR**

La CONVEMAR, establece los espacios marítimos de los países ribereños perfectamente delimitados, en los cuales los Estados ejercen su jurisdicción y soberanía, para la aplicación de sus leyes y la explotación de los recursos, de igual manera indica que a más de los derechos que tienen los Estados, también tienen responsabilidades y deberes que cumplir en el ámbito del Derecho

Internacional, en cuanto a la seguridad en el mar, la conservación y gestión de los recursos marinos vivos; la protección de las personas y preservación del medio marino y también los procedimientos para la solución a los problemas que se presenten en actividades contrarias al ordenamiento del Estado, esto quiere decir que deberá actuar en el seguimiento, vigilancia y detención de embarcaciones que se presume efectúan actos ilícitos.

Una vez analizadas y focalizadas los aspectos legales que fundamenta el ámbito de estudio, haremos referencia a las unidades submarinas de la Armada del Ecuador, por lo cual:

#### **3.2.1.9. Unidades Submarinas de la Armada del Ecuador.**

El Comando de Submarinos, es el órgano administrativo – operativo, que mantiene un alto grado de alistamiento operativo de las Unidades Submarinas, asignadas, para el cumplimiento de Operaciones Navales. La mística, el grado de profesionalismo y experiencia alcanzada por el personal de Oficiales y Tripulantes submarinistas han permitido superar problemas de todo tipo, modificando y perfeccionando inclusive ciertos sistemas, pero siempre pensando en la seguridad ya que en el fondo del mar compartimos la misma filosofía “Todos dependemos de todos”.

Los submarinos constantemente han participado en operaciones de entrenamiento, ejerciendo soberanía en el mar jurisdiccional, dentro de este contexto ha formado parte de Fuerzas Multinacionales en operaciones combinadas “UNITAS”, tanto en nuestro territorio como en Perú y Colombia, en donde nuestros submarinos recibieron públicas menciones de felicitación, por parte de los comandantes de las Unidades pertenecientes a los países amigos participantes.

Esta unidad marítima, no solo abarca el espacio marítimo jurisdiccional sino también el insular, esto le ha permitido a los que tripulan estas unidades, tener una visión holística del acontecer submarino, la seguridad marina y submarina de las costas ecuatorianas que permitan

salvaguardar, así como ejercer control de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la reserva marina de Galápagos.

Asumiendo esta premisa de control, se considera pertinente recordar que para reseñar la historia submarinista ecuatoriana es pertinente remontarse 181 años en el pasado. Así, el 18 de septiembre de 1838, el exalumno de la Escuela Náutica de Guayaquil, José Raymundo Rodríguez Labandera, guayaquileño de nacimiento, junto a su colaborador José Quevedo, navegó bajo las aguas del río Guayas en el denominado submarino Hipopótamo (ver figura 1), primera invención de este tipo en Latinoamérica, hazaña recogida por la prensa escrita de la época (El Ecuatoriano del Guayas, 1838), citado por Tello (2020).

#### **4. Diseño del diagnóstico de capacidades del proceso con base en la metodología (SADCI) aplicado a la Armada del Ecuador.**

Para el diagnóstico de la capacidad pública de de la Armada del Ecuador (Unidades submarinas), para ejercer control de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos, se ha utilizado como referencia la metodología SADCI, la misma que se orienta a identificar los siguientes déficits:

- a. Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”
- b. Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales.
- c. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.
- d. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
- e. Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas.

- f. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

A continuación se presenta una síntesis del diseño usando una matriz de doble entrada que permite visualizar los aspectos representativos en función a la aplicación de la metodología SADCI.

**Tabla 1. Diseño del diagnóstico de capacidades aplicado al proceso sustantivo seleccionado (SADCI).**

JERARQUÍA SADCI DEFICIT	Objetivo General	Preguntas de Investigación	Aspectos (Técnica de Investigación)	Instrumentos de Investigación	Estrategias
Déficit relacionado con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”	Identificar si existen normas relacionadas para determinar la interacción y ejecución de las capacidades públicas de la unidad submarina de la Armada del Ecuador.	<p>¿Cuáles son las principales normas relacionadas que determinan las acciones operativas de las Unidades Submarinas de la Armada del Ecuador, en la Reserva Marina de Galápagos?</p> <p>Existen vacíos o superposiciones sobre la legislación y/o normativa vigente, relacionadas a las acciones de la Armada del Ecuador en la RMG?.</p>	Revisión bibliográfica, que permita realizar una evaluación documental de las leyes, reglas, normas que permitan identificar las “reglas de juego” de la unidad submarina, y ser socializadas con todos los miembros de la unidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ubicar las reglamentaciones vigentes que delimiten o formulen la acción de la unidad submarina</li> <li>- Analizar desde una postura crítica – reflexiva la reglamentación vigente</li> <li>- Postular actualización de la reglamentación, orientadas a los cambios generados desde la óptica de la globalización.</li> </ul>	.- Realizar mesas de trabajo que permitan espacios de discusión y reflexión analítica de las reglamentaciones vigentes y su nivel de aplicación para las acciones operativas de las Unidades Submarinas en el RMG.
Déficit relacionado con relaciones interinstitucionales	Analizar los parámetros de especificidad de los programas o proyectos definidos por la unidad submarina a efectos de determinar la viabilidad de estos y su beneficio en función del resguardo de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la RMG.	Existe un proceso de acción que permita la integración de los entes y/o espacios beneficiados con mayor espectro de cobertura y mayor énfasis en el resguardo de la RMG?	Desarrollar mesas de trabajo donde actores, tanto internos como externos, puedan sistematizar las acciones operativas, en función de un FODA que permita identificar los aspectos de fortaleza y los que se necesitan fortalecer en las partes involucradas.	- Asignar tareas a cada sujeto involucrado en los programas o proyectos de tal manera que podamos establecer equipos auto dirigidos de acción sostenible que permitan identificar las capacidades públicas, haciendo uso de listas de chequeo.	- Establecer parámetros de definición de misión y visión que orienten la incorporación de los sujetos involucrados, a efectos de establecer responsabilidades.

<p>Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.</p>	<p>Establecer parámetros accionadores que orienten el relacionamiento institucional a lo interno de las Unidades Submarinas de la Armada del Ecuador.</p>	<p>Cuáles son las áreas medulares de relaciones interinstitucionales que permitan la integración de las Unidades Submarina de la Armada del Ecuador, para Ejercer Control de los Espacios Acuáticos de la Zona Ampliada de la RMG?</p>	<p>Definir un plan de acción que integre el subprograma en todas sus aristas institucionales internas y que se proyecten a los entes externos.</p>	<p>Definir procesos para elaborar lista de cotejo que identifique los niveles estratégicos de la unidad submarina.</p>	<p>Definir estrategias de acción que permita traducir las acciones en parámetros congruentes de activación de las diferentes unidades estructurales.</p>
<p>Déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras</p>	<p>Identificar los parámetros económicos – financieros de la unidad submarina y sus diferentes niveles estructurales a efectos de efectivizar el buen de las partidas presupuestarias.</p>	<p>¿Cuáles son las partidas financieras específicas que dimensionan el presupuesto de la unidad submarina para el control de la RMG?.</p>	<p>Realizar revisión documental de las partidas asignadas, la ejecución financiera y contable de las unidades submarinas en periodos anteriores de manera de establecer parámetros de acción y ejecución.</p>	<p>Recopilar información necesaria, veraz y clara de los elementos financieros que competen a la unidad submarina y efectivizar su ejecución.</p>	<p>Establecer una estrategia financiera que permita abarcar un conjunto de áreas claves como lo son la inversión, la estructura de capital, los riesgos financieros, la rentabilidad, y el manejo de su capital de trabajo todos ellos necesarios para lograr la competitividad y un crecimiento armónico de la unidad submarina.</p>

<p>Déficit relacionado con políticas de personal y sistema de recompensas.</p>	<p>Establecer los parámetros de gestión y operacionalización de talento humano al interno de las Unidades Submarinas.</p>	<p>Cuáles son los procesos de gestión de talento humano que dimensionan la operatividad de la unidad submarina, para el control de la RMG?</p>	<p>Desarrollar mesas de trabajo que permitan recaban data actualizada y sistematizada de la correspondencia del talento humano adscrito a la unidad, especificando cargos, profesión, tareas que permitan depurar y determinar la condición general de todo el personal lo que permitirá un dimensionamiento de la nómina.</p>	<p>Realizar evaluación de data registrada versus data recolectada, lo que permitirá establecer parámetros de evaluación que redundarán en elementos remunerativos, conformes con la realidad de cada talento humano.</p>	<p>Asumir una estrategia de abordamiento a todas las esferas de gestión de talento humano, desde su ingreso, permanencia, proyección y desvinculación.</p>
<p>Déficit relacionado con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.</p>	<p>Identificar los aspectos representativos que configuran la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto</p>	<p>Cuáles serán los parámetros de evaluación que permitan la estabilidad laboral haciendo uso de los parámetros propios de operacionalización de talento humano en las instituciones.</p>	<p>Realizar una revisión conceptual y práctica, de las actividades propias a la descripción de cargo, tareas y funciones de cada sujeto a lo interno de la unidad.</p>	<p>Establecer una ficha de memoria personal que indique profesión, tareas, funciones, responsabilidades, años de servicio y corresponsabilidad con el cargo que desempeñan.</p>	<p>Diseñar una estrategia de acción que permita identificar modelos de liderazgos, orientaciones supervisoras y sobre todo consonancia con las actividades propias de cada cargo desempeñado.</p>

Fuente: Elaboración propia (2023)

## **5. Resultados del diagnóstico de capacidades públicas.**

En este apartado de la investigación, se presenta los resultados del diagnóstico en respuesta a las preguntas de investigación que permitieron sistematizar la recolección de información relacionadas a diagnosticar capacidades, aplicadas al proceso sustantivo seleccionado (SADCI).

Haciendo énfasis que para el análisis de los hallazgos se realizaron, tal como fue referido anteriormente, mesas de trabajo, matriz de análisis, listas de cotejo, así como análisis e interpretación de leyes y reglamentos realizadas desde la óptica del nivel experiencial del investigador como Oficial de Marina, especializado en Unidades Submarinas, que permitió establecer aspectos relevantes de la situación actual a lo interno de la Unidad Submarina de la Armada del Ecuador, para ejercer control de los Espacios Acuáticos de la Zona Ampliada de la Reserva Marina de las Galápagos, de esta manera se tiene resultados a cada pregunta, a saber:

### **1.- ¿Cuáles son las principales normas relacionadas que determinan las acciones operativas de las Unidades Submarinas de la Armada del Ecuador, en la Reserva Marina de Galápagos?**

El análisis de la documentación legal vigente, realizado al decreto 2021, de fechas 7 de marzo y el 873 de fecha 7 de agosto, así como a la documentación legal indicada anteriormente, permite identificar vacíos en ellos, que dan pie a especificar que no se encuentran, en estos documentos, aspectos que orienten o definan al personal / marinos capacitados para realizar tareas donde se vinculan leyes o decretos que ubiquen expresamente acciones de operatividad de las unidades submarinas, observándose así vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizar las acciones o tareas básicas bien definidas.



Como resultado de este mismo análisis documental, se observaron deficiencias en categorías o factores culturales. Todo estas debilidades o déficits permiten enfatizar la ausencia de pautas de interacción legal socialmente aceptadas, que actúan sin restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas de control y resguardo.

Esto permite deducir que en ocasiones estas trabas pueden comprometer la realización de tareas cruciales en la medida en que se ven afectadas por el marco legal y/o normativo vigente al no definir las acciones precisas, en concordancia con la Doctrina Básica de la Armada del Ecuador, Plan de Seguridad Integral y Protección de los Espacios Acuáticos, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, CONVEMAR, entre otras de carácter jurídico.

## **2.- Existen vacíos o superposiciones sobre la legislación y/o normativa vigente, relacionadas a las acciones de la Armada del Ecuador en la RMG?**

La revisión realizada por el investigador, ha permitido identificar que en ocasiones se observan vacíos en la reglamentación legal vigente, es así como se pudo identificar que, en la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, que debe establecer el marco legal para la gestión ambiental, económica y social de la provincia de Galápagos; evidenciamos vacíos y/o debilidades que merman su accionar o implementación con carácter sistémico.

De la misma forma se observaron algunos vacíos que pudieran dar paso a superposiciones en el análisis realizando otras normativas y regulaciones específicas que apoyan el control y la protección de la Reserva Marina de Galápagos, tales como: Reglamento para el Control de la Actividad Pesquera en la Reserva Marina de Galápagos, Plan de Manejo de la Reserva Marina de Galápagos, Regulación del acceso y permanencia

de turistas en la Reserva Marina de Galápagos, Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, así como a la Ley Orgánica de Gestión Ambiental.

Lo que nos lleva a deducir que se deben desarrollar acciones que permitan la sistematización de todas estas instancias legales que han de direccionar la operatividad de la unidad de análisis (unidades submarinas), sin embargo, sería interesante hacer un estudio a fondo en este campo específico, para determinar fehacientemente si esos vacíos están reflejados en la ley o son generados por la no aplicación o mala interpretación de la misma.

**3.- Existe un proceso de acción que permita la integración de los entes y/o espacios beneficiados con mayor espectro de cobertura y mayor énfasis en el resguardo de la RMG?** Al analizar los parámetros, según los documentos y/o material biográfico estudiado, que dan especificidad de los programas o proyectos definidos por la Unidad Submarina, a efectos de determinar la viabilidad de estos y su beneficio en función del resguardo de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la RMG, estos no son procedimentados o sistematizados, de manera de poder lograr los mejores resultados que garanticen las mejores acciones para ejercer Control de estos Espacios Acuáticos.

Estos hallazgos detectados de la revisión bibliográfica, por parte del investigador, permiten evidenciar que los programas o proyectos en algunas oportunidades no están bien definidos sobre la base de identificar hacia donde están direccionados o su ámbito de acción. Igualmente, se pudo detectar, que no se evidencia quienes serán los beneficiarios. En tal sentido se deben fortalecer los objetivos y/o parámetros de los programas y/o proyectos.

**4.- ¿Cuáles son las áreas medulares de relaciones interinstitucionales que permitan la integración de las Unidades Submarinas de la Armada del Ecuador, para Ejercer Control de los Espacios Acuáticos de la Zona Ampliada de la RMG?**

De la revisión bibliografía realizada por el investigador, se pudo identificar que las áreas medulares de relaciones interinstitucionales que permiten la integración de las unidades submarinas de la Armada del Ecuador, para ejercer control de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos son las siguientes:

Relaciones con la Autoridad Ambiental: La Armada del Ecuador trabaja en estrecha colaboración con la Autoridad Ambiental encargada de la gestión y conservación de la Reserva Marina de Galápagos (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y del Parque Nacional Galápagos), para asegurar la protección de los ecosistemas marinos en la zona. Esto incluye la coordinación de patrullas conjuntas y el intercambio de información para detectar y prevenir actividades ilícitas.

Relaciones con la Policía Nacional: La Armada del Ecuador colabora con la Policía Nacional para controlar y prevenir la pesca ilegal en la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos. La Policía Nacional trabaja en conjunto con la Armada del Ecuador para realizar operativos conjuntos, intercambiar información y coordinar acciones para garantizar la protección de los recursos marinos.

Relaciones con la comunidad local: La Armada del Ecuador mantiene una estrecha relación con la comunidad local de Galápagos, con el fin de fomentar la participación activa de la población en la protección de los recursos naturales de la zona. Esto incluye la educación y capacitación sobre la importancia de la conservación marina y la colaboración en programas de monitoreo y control.

Relaciones con instituciones científicas: La Armada del Ecuador colabora con instituciones científicas en la realización de investigaciones y monitoreo de los ecosistemas marinos en la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos. Esto permite obtener información valiosa sobre la biodiversidad y los recursos marinos, para tomar decisiones informadas en la gestión y conservación de la zona.

Estas áreas medulares de relaciones interinstitucionales permiten la integración de las unidades submarinas de la Armada del Ecuador con otras instituciones y comunidades locales, para ejercer un control efectivo de los espacios acuáticos de la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos, y garantizar la protección y conservación de los recursos marinos en la zona.

Sin embargo, esta revisión y chequeo bibliográfico, ha permitido identificar que existe cierta discrepancia, entre el nivel estructural definido en orden a los parámetros establecidos de integración institucional. Observándose, que, en oportunidades, algunas tareas requieren el concurso de varias unidades en forma simultánea sin embargo no son realizadas en la mancomunidad institucional. Aquí se presenta la contracara de los problemas de nivel interinstitucional, pero en el plano interorganizacional: por lo cual es probable que la distribución de funciones no sea la óptima.

**5.- ¿Cuáles son las partidas financieras específicas que dimensionan el presupuesto de la unidad submarina para el control de la RMG?.**

De la revisión realizada se pudo identificar que no se tiene acceso a información actualizada sobre el presupuesto específico de la Unidad Submarina de la Armada del Ecuador. Sin embargo, es probable que el presupuesto de esta incluya partidas financieras para los siguientes aspectos:

Adquisición y mantenimiento de equipo: Esto puede incluir la compra de repuestos de los submarinos, sistemas de comunicaciones y navegación, equipos de buceo y otros elementos necesarios para la operación de la unidad submarina. También puede incluir gastos relacionados con el mantenimiento, reparación y actualización de estos equipos.

Personal: El presupuesto incluirá los costos asociados con el personal de la unidad submarina, como los salarios y beneficios de los submarinistas, oficiales y otros miembros del personal necesario para la operación de la unidad, este aspecto lo lleva a cabo la Dirección General del Talento Humano de la Armada del Ecuador.

Capacitación y entrenamiento: Se destinan fondos para la capacitación y entrenamiento del personal de la unidad submarina. Esto puede incluir cursos especializados de buceo, entrenamiento en operación de submarinos y otras habilidades necesarias para la operación de la unidad.

Operaciones: El presupuesto puede incluir fondos para las operaciones diarias de la unidad submarina, como el combustible y otros suministros necesarios para las patrullas y misiones de la unidad.

Investigación y monitoreo: Es posible que se destinen fondos para la investigación y monitoreo de los ecosistemas marinos en la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos, en colaboración con instituciones científicas.

En resumen, las partidas financieras específicas que dimensionan el presupuesto de la unidad submarina dependerán de diversos factores, incluyendo el equipo necesario, el personal requerido, la capacitación y entrenamiento, las operaciones diarias y los proyectos de investigación y monitoreo en la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos.

Es de acotar que el propósito de esta interrogante, fue establecer la cantidad de recursos de que disponen las organizaciones o agencias ejecutoras del control y resguardo de

la RMG, y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros.

**6.- ¿Cuáles son los procesos de gestión de talento humano que dimensionan la operatividad de la unidad submarina, para el control de la RMG?**

Los procesos de gestión de talento humano son fundamentales para dimensionar la operatividad de la unidad submarina, ya que se encargan de asegurar que el personal de la unidad tenga las habilidades, conocimientos y competencias necesarias para cumplir con las misiones y objetivos asignados. Del chequeo de la data bibliografía disponible, registrada en manuales y normativas de ley en el área laboral, se describen algunos de los procesos de gestión de talento humano que pueden ser relevantes para la unidad submarina de la Armada del Ecuador:

**Reclutamiento y selección:** Este proceso se enfoca en atraer y seleccionar a los mejores candidatos para los distintos cargos en la unidad submarina. Es importante identificar y atraer a individuos con las habilidades, conocimientos y experiencia necesarios para la operación de un submarino y la realización de misiones en la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos.

**Capacitación y desarrollo:** Una vez que el personal es seleccionado, es importante proporcionarles la capacitación y el desarrollo necesario para desempeñar sus funciones con eficacia y eficiencia. Esto puede incluir entrenamiento en técnicas de operaciones submarinas, seguridad en el trabajo, entre otros aspectos relevantes para la unidad submarina.

**Evaluación del desempeño:** Es importante medir el desempeño del personal de la unidad submarina para asegurarse de que están cumpliendo con los objetivos y las

expectativas de la institución. Las evaluaciones pueden ser utilizadas para identificar fortalezas y debilidades individuales y ofrecer retroalimentación constructiva.

**Gestión del talento:** La gestión del talento se enfoca en el desarrollo y el uso óptimo de las habilidades, conocimientos y experiencias de los miembros de la dotación de la Unidad Submarina, la identificación y el desarrollo de líderes en la unidad submarina es fundamental para asegurar una operación efectiva y eficiente.

**Retención de talentos:** Es importante que la institución cuente con políticas y prácticas que promuevan la retención de talentos en la unidad submarina. Esto puede incluir un ambiente de trabajo seguro y saludable, oportunidades de crecimiento y desarrollo, y un salario y beneficios competitivos.

En resumen, los procesos de gestión de talento humano son fundamentales para dimensionar la operatividad de la unidad submarina, ya que permiten a la institución atraer, seleccionar, capacitar, desarrollar, evaluar y retener a los mejores talentos de las escuelas básicas de formación militar, para la operación de submarinos y la realización de misiones en la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos

De la evaluación realizada, se evaluaron las políticas de personal en general, y de remuneraciones en particular, las cuales son sumamente relevantes, la evaluación específica de estas, se realiza en razón de que no se tiene parámetros establecidos que permitan una excelente gestión del talento humano, que garanticen la efectividad de la acción de todo el talento humano. Cobran singular importancia en los agentes dedicados a tareas gerenciales o técnicas dentro de la unidad. Por ejemplo, los aspectos vinculados con la aplicación de normas de concurso, evaluación de desempeño, promoción en la carrera, incentivos salariales, entre otros aspectos que son relevantes en la gestión de talento humano.

**7.- Cuáles serán los parámetros de evaluación que permitan la estabilidad laboral haciendo uso de los parámetros propios de operacionalización de talento humano en las instituciones?**

En términos de tener una diagnosis coherente con los aspectos relevantes de la metodología SADCI, se ha podido evidenciar, de la revisión realizada por el investigador, que, en ninguno de los aspectos revisados en relación a la gestión de talento humano, se hace mención a la capacidad de las personas encargadas de la implementación de las tareas, así como a mantener los roles directivos. Esto se efectúa a través de la evaluación individual, utilizando los formularios legales establecidos.

Con esto, se trata de establecer su categoría jerárquica, su grado de conocimiento y si éste es suficiente, lo mismo que el nivel de información que maneja, su motivación y habilidades. Esta diferenciación es importante para evaluar las posibles soluciones a las debilidades detectadas: si el déficit de conocimiento es grave, justifica la la realización de pasantías o cursos de perfeccionamiento en entidades específicas de Fuerzas de Submarinos del exterior. Si se trata de problemas relacionados con información, es probable que uno o más cursos o una asistencia técnica de breve duración bastarán para resolverlos.

**6. Propuestas de fortalecimiento de capacidades públicas, caso de estudio Unidad Submarina de la Armada del Ecuador.**

En función a los hallazgos encontrados se presenta una propuesta de fortalecimiento de las capacidades públicas de la Unidad Submarina de la Armada del Ecuador, para ejercer control de los Espacios Acuáticos de la Zona Ampliada de la Reserva Marina de Galápagos – Ecuador, así se tiene que:



1. Revisar la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 319, denominado Reserva Marina “HERMANDAD”, se realizó la ampliación de la Reserva Marina de Galápagos en 30.000 Km<sup>2</sup>, adicionales a los ya existentes y se dispone a la Autoridad Marítima Nacional (Armada del Ecuador), la protección de esta área protegida nueva, sin embargo, a pesar que en el Artículo 4, se dispone una coordinación con la Autoridad Nacional en materia de Finanzas, esto no se ha podido llevar a cabo en vista de la austeridad fiscal y el reducido presupuesto asignado a la Fuerza Naval para proteger este ecosistema. La solución a mediano plazo es la culminación de la construcción de un buque multipropósito por ASTINAVE y la compra suspendida de un buque oceanográfico, además de fortalecer los procesos de mantenimientos y recuperación de unidades navales en general.
2. Revisar de la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos, para asegurar que establezca el marco legal para la gestión ambiental, económica y social de la provincia de Galápagos; evidenciamos vacíos y/o debilidades que merman su accionar o implementación con carácter sistémico, a saber podemos indicar que no existe una articulación de lo descrito en esta norma con la participación de la Autoridad Marítima Nacional en el control de esta área reservada, además de no contar con un proceso de sostenimiento logístico en los periodos de riesgos (flotas extranjeras).
3. Revisar el Reglamento para el Control de la Actividad Pesquera en la Reserva Marina de Galápagos, Plan de Manejo de la Reserva Marina de Galápagos, Regulación del acceso y permanencia de turistas en la Reserva Marina de Galápagos, Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, así como a la Ley Orgánica de Gestión Ambiental, en vista que estos documentos normativos tienen todas las regulaciones incluso montadas de

los controles en las Islas, pero ninguno establece un marco normativo de coordinación y/o trabajo conjunto entre el Parque Nacional Galápagos y la Autoridad Marítima Nacional.

4. Fortalecer las capacidades para la formulación y gestión de los programas o proyectos para que estén mejor definidos, sobre la base de identificar hacia dónde están direccionados o su ámbito de acción. Igualmente, que permitan identificar con claridad quiénes serán los beneficiarios. En tal sentido se deben fortalecer los objetivos y/o parámetros de los programas y/o proyectos.
5. Fortalecer las capacidades operativas de las unidades submarinas para responder a los nuevos roles que deben desempeñar a partir de la expedición de los decretos ejecutivos que amplían la Reserva Marina de Galápagos.
6. Fortalecer la coordinación horizontal entre las distintas instituciones involucradas en la Reserva Marina de Galápagos, es decir, las relaciones entre la Autoridad Ambiental; la Policía Nacional; la comunidad local; las instituciones científicas, entre otras; así como la coordinación vertical entre las diferentes unidades operativas de la Armada Nacional.
7. Incluir en la planificación presupuestaria anual valores que permitan atender las necesidades específicas de la Unidad Submarina de la Armada del Ecuador, relacionado con: adquisición y mantenimiento de equipo; personal; capacitación y entrenamiento; operaciones; Investigación y monitoreo.
8. Fortalecer los procesos de gestión de talento humano a fin de asegurar que el personal de la unidad tenga las habilidades, conocimientos y competencias necesarias para cumplir con las misiones y objetivos asignados.

9. Atender los déficits de conocimiento a través de la realización de pasantías o cursos de perfeccionamiento en entidades específicas de Fuerzas de Submarinos del exterior. Si se trata de problemas relacionados con información, es probable que uno o más cursos o una asistencia técnica de breve duración bastarán para resolverlos.
10. Del chequeo de la data bibliografía disponible, registrada en manuales y normativas de ley en el área laboral, se describen algunos de los procesos de gestión de talento humano que pueden ser relevantes para la unidad submarina de la Armada del Ecuador:
11. Reclutamiento y selección: Este proceso se enfoca en atraer y seleccionar a los mejores candidatos para los distintos cargos en la unidad submarina. Es importante identificar y atraer a individuos con las habilidades, conocimientos y experiencia necesarios para la operación de un submarino y la realización de misiones en la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos.
12. Capacitación y desarrollo: Una vez que el personal es seleccionado, es importante proporcionarles la capacitación y el desarrollo necesario para desempeñar sus funciones con eficacia y eficiencia. Esto puede incluir entrenamiento en técnicas de operaciones submarinas, seguridad en el trabajo, entre otros aspectos relevantes para la unidad submarina.
13. Evaluación del desempeño: Es importante medir el desempeño del personal de la unidad submarina para asegurarse de que están cumpliendo con los objetivos y las expectativas de la institución. Las evaluaciones pueden ser utilizadas para identificar fortalezas y debilidades individuales y ofrecer retroalimentación constructiva.
14. Retención de talentos: Es importante que la institución cuente con políticas y prácticas que promuevan la retención de talentos en la unidad submarina. Esto puede

incluir un ambiente de trabajo seguro y saludable, oportunidades de crecimiento y desarrollo, y un salario y beneficios competitivos.

15. Además, es necesario contar con parámetros establecidos que permitan una excelente gestión del talento humano, que garanticen la efectividad de la acción de todo el talento humano. Cobran singular importancia en los agentes dedicados a tareas gerenciales o técnicas dentro de la unidad. Por ejemplo, los aspectos vinculados con la aplicación de normas de concurso, evaluación de desempeño, promoción en la carrera, incentivos salariales, entre otros aspectos que son relevantes en la gestión de talento humano.
16. En resumen, los procesos de gestión de talento humano son fundamentales para dimensionar la operatividad de la unidad submarina, ya que permiten a la institución atraer, seleccionar, capacitar, desarrollar, evaluar y retener a los mejores talentos de las escuelas básicas de formación militar, para la operación de submarinos y la realización de misiones en la zona ampliada de la Reserva Marina de Galápagos

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco de Desarrollo de América latina (2015). Efectividad en las capacidades del Estado para promover desarrollo. Consultado: 15 de noviembre 2022. Disponible: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2015/11/efectividad-en-las-capacidades-del-Estado-para-promover-desarrollo/>
- Bertranou J (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. Año 2015. ISSN 2310-550X pp 37-59.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1997)
- Código de Policía Marítima. Congreso Nacional de Ecuador (1960).
- Completa E (2015). Capacidad Estatal: ¿Qué Tipo de Capacidades y para Qué Tipo de Estado? Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 22, núm. 1, abril-septiembre, 2017, pp. 111-140 Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Doctrina Básica de la Armada del Ecuador. (2013)
- Ley Orgánica de la Defensa Nacional. (2007).
- Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero de Ecuador, Actualizada. (2013).
- O'Donnell G, Cárdenas M, Mann M, Zibblatt D, Oszlak O, Geddes B, Evans P, Rauch J, Hendrix C, Fearon J, Laitin D, Weaver K y Rockman B (2015). Capacidades Estatales. Diez textos fundamentales Serie: Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina. Argentina. Consultado: 15 de noviembre 2022. Disponible: [https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades\\_estatales\\_Diez\\_textos\\_fundamentales.pdf?sequence=4](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Capacidades_estatales_Diez_textos_fundamentales.pdf?sequence=4)
- Oszlak O y Orellan E (2015). El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la metodología SADCI. Consultado: 15 noviembre 2022. Disponible: <https://www.buenastareas.com/ensayos/El-An%C3%A1lisis-De-La-Capacidad-Institucional/48415419.html>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005)
- Repetto F (2004). Capacidad Estatal: Requisito para el Mejoramiento de la Política Social en América Latina. Consultado: 15 de noviembre 2022. Disponible: [https://www.researchgate.net/publication/254422311\\_Capacidad\\_Estatal\\_Requisito\\_para\\_el\\_Mejoramiento\\_de\\_la\\_Politica\\_Social\\_en\\_America\\_Latina](https://www.researchgate.net/publication/254422311_Capacidad_Estatal_Requisito_para_el_Mejoramiento_de_la_Politica_Social_en_America_Latina)
- Sistema Nacional de Información (SIN) de Ecuador (S/F), Consultado: 10 de febrero 2023. Disponible en: <https://galapagos.gob.ec/reserva-marina/>
- Tello J (2020). Cuarenta y cinco años del arma submarina ecuatoriana. Revista de Marina Año CXXXV, Volumen 137, Número 974.
- Trujillo A (2021). Fortalecimiento de las capacidades estatales en la Revolución Ciudadana, período 2007-2017. Tesis doctoral. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador