

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría Profesional en Gestión del Desarrollo

Mención en Desarrollo Social

Modelo de gestión municipal para el manejo de la fauna urbana en el Ecuador

Marcela Alexandra Mora Pichucho

Tutor: Diego Fabián Raza Carrillo

Quito, 2024

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Marcela Alexandra Mora Pichucho, autora del trabajo in titulado: “Modelo de gestión municipal para el manejo de la fauna urbana en el Ecuador”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Master en Gestión del Desarrollo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por consiguiente la universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

14 de mayo de 2024

Firma: _____

Resumen

El manejo de la fauna urbana se constituye normativamente en una función municipal en el contexto ecuatoriano. Es responsabilidad de los 221 municipios generar condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana, que garanticen el bienestar animal. Con la intención de aportar a esa misión municipal, el presente estudio presenta algunas aproximaciones teóricas y conceptos relacionados con el manejo de la fauna urbana y los modelos de gestión, abordando términos y apropiaciones de orden internacional, regional, nacional y local sobre la administración de acciones de cuidado animal en las urbes, bajo una perspectiva de gobernanza, caracterizada por la inclusión de roles de actores de diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales en los asuntos públicos.

Para contextualizar la propuesta de modelo de gestión, el estudio analiza la situación actual del manejo de fauna urbana en Ecuador, tanto desde el abordaje de lo multidimensional de la situación de la fauna urbana y su armonización con la vida en comunidad, así como la situación de la gestión gubernamental para el manejo de la fauna urbana en Ecuador, en todos los niveles de gobierno, con base en las exigencias de la normativa del ramo y con énfasis en la situación de la gestión municipal para el manejo de fauna urbana, obteniendo hallazgos relacionados con aspectos políticos, técnicos, presupuestarios, de información, de diversidad circunstancial, sociales y de bienestar animal.

Finalmente, con la finalidad de desarrollar propuestas de modelo de gestión que se acoplen más a las diversas realidades de las municipalidades y cantones del país, considerando al modelo de gestión como el conjunto de atribuciones determinadas por ley, organizadas por facultades, se desglosan tres modelos definidos por la clasificación de los municipios en terciles con base en su capacidad operativa. Adicionalmente, se indican los roles de los actores no gubernamentales (externos) y se describen las condiciones necesarias que los GAD municipales deben asumir para habilitar un óptimo ejercicio de la función municipal de manejo de fauna urbana.

Palabras clave: fauna urbana, modelo de gestión, municipal, gobiernos, animal

Este estudio está dedicado a mis mascotas Dante, Frida, Petunia y Ronnie y a todos los animales de compañía en Ecuador, sobre todo a aquellos en situación de riesgo.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Andina Simón Bolívar, por abrirme sus puertas y ayudarme en mi formación personal y profesional.

Agradezco a Diego, mi tutor, por su paciencia, retroalimentaciones y apoyo para lograr un documento completo y de calidad.

Agradezco al Municipio de Quito, al Municipio de Paute, al Municipio de Mocache, a la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario, y a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas por compartir sus conocimientos, criterios, datos y experiencias, en el campo del manejo de la fauna urbana, esgrimidos en el presente texto.

Agradezco a mis compañeros de oficina: Juan Fernando, Heidi, Gabi, Vero, John, Jorge y Pauli, por su apoyo para realizar mi trabajo.

Agradezco a mi familia, Marcelo y a mis seres queridos por su soporte emocional.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas	13
Introducción.....	17
Capítulo primero: Aproximaciones teóricas y conceptos relacionados con el manejo de la fauna urbana y los modelos de gestión	23
1. Sobre el bienestar animal y la fauna urbana	23
2. Sobre los modelos de gestión pública.....	30
Capítulo segundo: Situación actual del manejo de fauna urbana en Ecuador	43
1. Situación de la fauna urbana	43
2. Situación de la gestión gubernamental para el manejo de la fauna urbana en Ecuador	63
3. Situación de la gestión municipal para el manejo de fauna urbana	74
4. Hallazgos sobre la situación actual del manejo de fauna urbana en Ecuador.....	83
Capítulo tercero: Modelos de gestión municipal para el manejo de la fauna urbana en el Ecuador.....	95
1. Modelo A	98
2. Modelo B	120
3. Modelo C	133
4. Unidades de apoyo.....	138
5. Actores no gubernamentales (externos).....	141
6. Condiciones necesarias	146
Conclusiones.....	151
Lista de referencias	155
Anexos	163
Anexo 1: Modelo de gestión nacional	163
Anexo 2: Modelo de gestión municipal – Modelo A.....	164
Anexo 3. Modelo de gestión municipal – Modelo B.....	167
Anexo 4: Modelo de gestión municipal – Modelo C.....	170
Anexo 5: Guía de entrevista para MAATE, MSP y Agrocalidad.....	173
Anexo 6: Guía de entrevista para la AME.....	174
Anexo 7: Guía de entrevista para Municipio de Quito	175

Anexo 8: Guía de entrevista para GAD Mocache y GAD Municipal de Paute..... 176

Figuras y tablas

Figura 1. Población humana y mascotas por cantón 2022	44
Figura 2. Casos de mordedura de animales susceptibles a rabia por años 2019-2023 ...	50
Figura 3. Casos de mordedura por animales susceptibles a rabia por provincia de domicilio 2022-2023	51
Figura 4. Relación población-mascotas-casos-mordeduras 2022-2023	52
Figura 5. Casos de leptospirosis 2019-2023.....	54
Figura 6. Casos de leptospirosis por provincia 2022-2023	55
Figura 7. Relación población - mascotas - casos leptospirosis 2022-2023	56
Figura 8. Casos de brucelosis por año 2029-2023.....	58
Figura 9. Casos de brucelosis por provincia 2022-2023	59
Figura 10. Relación población - mascotas - casos brucelosis 2022-2023	60
Figura 11. Municipios con ordenanza y/o programa de fauna urbana, por ICO 2021 ...	79
Figura 12. Ecosistema municipal para el manejo de fauna urbana – Modelo A	98
Figura 13. Ecosistema municipal para el manejo de fauna urbana – Modelo B	120
Figura 14. Ecosistema municipal para el manejo de fauna urbana – Modelo C	133
Figura 15. Unidades municipales de apoyo para el manejo de fauna urbana.....	139
Figura 16. Actores no gubernamentales involucrados en el manejo de fauna urbana..	142
Figura 17. Equipo municipal para fauna urbana.....	149
Tabla 1. Ámbitos para el manejo de fauna urbana	27
Tabla 2. Comparación normativa - fauna urbana	28
Tabla 3. Casos de mordedura por animales susceptibles a rabia por provincia de domicilio 2022-2023, población y mascotas 2022	53
Tabla 4. Casos de leptospirosis por provincia de domicilio 2022-2023, población y mascotas 2022	56
Tabla 5. Casos de brucelosis por provincia de domicilio 2022-2023, población y mascotas 2022	60
Tabla 6. Facultades de las instituciones de la Función Ejecutiva (desconcentración) ...	64
Tabla 7. Facultades de los niveles de gobierno (descentralización).....	64
Tabla 8. Rectores de la fauna urbana y sus ámbitos.....	66

Tabla 9. Funciones y competencias provinciales y parroquiales relacionadas con manejo de fauna urbana.....	68
Tabla 10. Programas y proyectos sobre fauna urbana reportados por los municipios en el SIGAD entre 2019 y 2022	75
Tabla 11. Municipios que cuentan con ordenanza sobre fauna urbana, por año.....	77
Tabla 12. Tipos de unidades operativas municipales encargadas del manejo de fauna urbana	78
Tabla 13. Resumen diagnóstico municipal de planificación y regulación de fauna urbana, por ICO.....	80
Tabla 14. Unidades municipales involucradas en el manejo de fauna urbana por terciles	82
Tabla 15. Clasificación de GAD municipales por ICO en terciles.....	96
Tabla 16. Atribuciones del Concejo Municipal para el manejo de fauna urbana (Modelo A).....	100
Tabla 17. Atribuciones del Consejo Cantonal de Planificación para el manejo de fauna urbana (Modelo A)	103
Tabla 18. Atribuciones de la Unidad de Planificación para el manejo de fauna urbana (Modelo A)	104
Tabla 19. Atribuciones de la Unidad de Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Planificación (Modelo A).....	106
Tabla 20. Atribuciones de la Unidad de Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Regulación (Modelo A)	107
Tabla 21. Atribuciones de la Unidad de Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Control	108
Tabla 22. Atribuciones de la Unidad de Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Gestión (Modelo A)	109
Tabla 23. Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana – Facultad de Planificación (Modelo A).....	111
Tabla 24. Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana – Facultad de Regulación (Modelo A)	112
Tabla 25. Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana – Facultad de Control (Modelo A)	113
Tabla 26. Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana – Facultad de Gestión (Modelo A)	114

Tabla 27. Cuento de atribuciones por facultad de las unidades municipales operativas (Modelo A)	115
Tabla 28. Atribuciones de la Unidad de Educación para el manejo de fauna urbana (Modelo A)	116
Tabla 29. Atribuciones de la Unidad de Salud para el manejo de fauna urbana (Modelo A).....	116
Tabla 30. Atribuciones de la Unidad de Ambiente para el manejo de fauna urbana (Modelo A)	117
Tabla 31. Atribuciones de la Unidad de Gestión de Residuos para el manejo de fauna urbana (Modelo A)	118
Tabla 32. Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana (Modelo A)	119
Tabla 33. Atribuciones de la Unidad de Gestión de Riesgos para el manejo de fauna urbana (Modelo A)	120
Tabla 34. Atribuciones del Concejo Municipal para el manejo de fauna urbana (Modelo B)	121
Tabla 35. Atribuciones del Consejo Cantonal de Planificación para el manejo de fauna urbana (Modelo B)	122
Tabla 36. Atribuciones de la Unidad de Ambiente/Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Planificación (Modelo B).....	123
Tabla 37. Atribuciones de la Unidad de Ambiente/Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Regulación (Modelo B).....	124
Tabla 38. Atribuciones de la Unidad de Ambiente/Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Control (Modelo B).....	125
Tabla 39. Atribuciones de la Unidad de Ambiente/Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Gestión (Modelo B).....	126
Tabla 40. Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana – Facultad de Planificación (Modelo B).....	127
Tabla 41. Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana – Facultad de Regulación (Modelo B).....	128
Tabla 42. Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana – Facultad de Control (Modelo B).....	129
Tabla 43. Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana – Facultad de Gestión (Modelo B)	130

Tabla 44. Conteo de atribuciones por facultad de las unidades municipales operativas (Modelo B)	131
Tabla 45. Atribuciones de la Unidad de Gestión de Residuos para el manejo de fauna urbana (Modelo B)	131
Tabla 46. Atribuciones de la Unidad de gestión de riesgos y Bomberos para el manejo de fauna urbana (Modelo B).....	132
Tabla 47. Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana (Modelo B).....	133
Tabla 48. Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana – Facultad de Planificación (Modelo C).....	134
Tabla 49. Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana – Facultad de Regulación (Modelo C).....	135
Tabla 50. Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana – Facultad de Control (Modelo C).....	136
Tabla 51. Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana – Facultad de Gestión (Modelo C).....	137
Tabla 52. Conteo de atribuciones por facultad de las unidades municipales operativas (Modelo C)	138

Introducción

En el Ecuador, los procesos de autonomía de la administración local y la administración central son procesos históricos motivados principalmente por un sentido de subsidiariedad en los territorios y de cercanía del Estado al ciudadano. Es así que, previo a las normativas actualmente vigentes ya los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) auto-organizaron líneas de acción para cubrir las necesidades de la población en las distintas circunscripciones territoriales, de conformidad con la división político administrativa del país y las realidades territoriales.

Los municipios, particularmente, son el nivel de gobierno que aglutina los servicios básicos de relevancia para garantizar los derechos fundamentales y procurar una vida de calidad para los ciudadanos. Entre sus competencias exclusivas¹ están “prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial con depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos mediante rellenos sanitarios, otras actividades de saneamiento ambiental [...]”; la vialidad urbana; el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios (EC 2010b, art. 55). La transferencia de estas competencias implicó costeo de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 154 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

De manera complementaria, el Código ha establecido funciones a cada nivel de gobierno. Entre las funciones cantonales están las relacionadas con el desarrollo de la actividad turística cantonal, con la activación de sistemas “de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal” (EC 2010b, art. 54, lit. d) y con la generación de “condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana, que garanticen el bienestar animal” (EC 2010b, art. 54, lit. r).

El procedimiento establecido en el COOTAD para la transferencia de competencias determina 6 pasos a seguir: 1) generar informes habilitantes (del estado de situación de la ejecución; de la capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados y de los recursos financieros existentes para la gestión de las

¹ Según el artículo 114 del COOTAD, las competencias exclusivas “son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno” (EC 2010b, art. 114).

competencias), 2) elaborar informe de la comisión de costeo de competencias, 3) identificar GAD que recibirán las competencias y los que entrarán en proceso de fortalecimiento institucional, 4) resolución de transferencia de competencias y recursos, 5) entrega efectiva de recursos y 6) proceso de fortalecimiento institucional (EC 2010b, art. 154).

Este procedimiento aplica a la transferencia progresiva de nuevas competencias adicionales² o residuales,³ no así para funciones; sin embargo, en el año 2016, el Consejo Nacional de Competencias (CNC), reguló la función municipal para “regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo” (EC 2010b, art. 54, lit. g).

En tan sentido, con base en la experiencia de la función de turismo, cabe la posibilidad de regular la función municipal para “crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana, que garanticen el bienestar animal” (EC 2010b, art. 54, lit. r), principalmente, con la finalidad de organizar las atribuciones de las entidades del Ejecutivo y de los distintos niveles de gobierno con respecto a la función y facilitar el ejercicio de la función por parte de todos los actores involucrados.

Para ello, el trabajo de titulación presenta algunas de las aproximaciones teóricas y conceptuales sobre el bienestar animal y la fauna urbana, la gobernanza y modelos de gestión. Estas últimas dos nociones, por su versatilidad en la administración pública pueden ser adaptadas a contextos locales y de distintos sectores y espacios de política, además, desde una perspectiva de la innovación del servicio público mediante el trabajo colaborativo con los actores sociales no gubernamentales y, principalmente, acoplado a las experiencias previas de elaboración de modelos de gestión de competencias descentralizadas en Ecuador a favor de los gobiernos autónomos descentralizados.

² Según el artículo 125 del COOTAD, con respecto a las nuevas competencias constitucionales, indica que “los Gobiernos Autónomos Descentralizados son titulares de las nuevas competencias exclusivas constitucionales, las cuales se asumirán e implementarán de manera progresiva conforme lo determine el Consejo Nacional de Competencias” (EC 2010b, art. 125).

³ Según el artículo 150 del COOTAD, las competencias residuales “son competencias residuales aquellas que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los gobiernos autónomos descentralizados, y que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central. Estas competencias serán asignadas por el Consejo Nacional de Competencias a los gobiernos autónomos descentralizados, excepto aquellas que por su naturaleza no sean susceptibles de transferencia, siguiendo el mismo procedimiento previsto en este Código” (EC 2010b, art. 150).

Con la finalidad de contextualizar el estudio y aterrizarlo a la realidad ecuatoriana, el estudio mapea los actores de todos los niveles de gobierno y sectores a los cuales la normativa vigente involucra en el manejo de la fauna urbana, junto a sus roles y responsabilidades organizados por facultades para la administración pública.

Seguido, diagnostica la situación de la fauna urbana desde las múltiples dimensiones de análisis relacionadas con la salud pública y la convivencia con el entorno; así como la situación del manejo de fauna urbana, identificando los principales desafíos de los municipios para asumir la función.

En términos de lo que le corresponde realizar a cada nivel de gobierno con énfasis en la gestión municipal, el análisis organiza las atribuciones de las entidades competentes en la materia desde el gobierno central (Función Ejecutiva) y de los GAD provinciales, municipales y parroquiales, en virtud de lo asignado en la normativa nacional del ramo.

Y, puntualmente, con base en una clasificación de GAD determinada por su capacidad operativa, el estudio propone tres modelos de gestión que pretenden ser adaptables a las realidades de los municipios, enlazando los esfuerzos de otros actores, como la academia, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía, en general, desde una perspectiva de corresponsabilidad y gobierno abierto.

1. Objetivo general

El presente trabajo de titulación tiene por objetivo general plantear una propuesta de modelo de gestión municipal para el manejo de la fauna urbana en el Ecuador para el cumplimiento de la normativa vigente, que pueda aplicarse en la diversidad de los GAD municipales del país, con base en su capacidad operativa.

2. Objetivos específicos

Con la finalidad de alcanzar el objetivo general del estudio, se abordan los siguientes objetivos específicos:

- Analizar desde las perspectivas teórica y conceptual el manejo de la fauna urbana.
- Elaborar un diagnóstico del estado de situación actual del manejo de la fauna urbana en Ecuador.

- Identificar los actores públicos y privados que intervienen en el manejo de la fauna urbana en el Ecuador, así como sus roles.
- Proponer un diseño institucional aplicable para la gestión municipal de la fauna urbana en Ecuador.

3. Justificación

Teóricamente, el estudio aporta a la articulación de los desarrollos conceptuales y teóricos sobre el bienestar animal y la fauna urbana, así como de los modelos de gestión pública, tomando referencias desde las perspectivas de varios autores que han generado literatura en diversos contextos sociales y territoriales.

Metodológicamente, el estudio permitirá obtener información de fuentes primarias y secundarias de instituciones involucradas en el manejo de fauna urbana, y especialmente en el campo de la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales al respecto; así como el acercamiento a criterios técnicos de estudios o profesionales del ramo de la salud animal y de la administración pública.

De manera práctica, el tema propuesto dotará de información sobre el estado de situación del manejo de fauna urbana en Ecuador, principalmente en cuanto a la regulación y la gestión municipal; además de aquellos aspectos que requieren de atención sistemática en la administración pública. Dicha información será de interés informativo para el público en general.

Y, principalmente, la propuesta de modelos de gestión diferenciados busca brindar alternativas a los desafíos que enfrentan los municipios para el manejo de la fauna urbana, con la finalidad de promover la gestión de la función y el aprovechamiento de espacios de colaboración multiactor en pro de la gestión pública y del bienestar animal, en reconocimiento de las particularidades de los territorios y la diversidad de capacidades locales.

4. Metodología

La presente investigación es de tipo cuantitativa y cualitativa con alcance analítico y descriptivo. En relación a lo cualitativo, se pretende identificar los roles de los actores relacionados con el manejo de la fauna urbana en el Ecuador, con énfasis en el rol de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, con el fin de identificar y analizar las

principales atribuciones y relaciones de los actores involucrados en la gestión. Asimismo, el estudio se desarrolla sobre una base de análisis cuantitativo que permite contrastar el análisis descriptivo con datos relacionados con la fauna urbana, los cuales corresponden principalmente al universo de perros y gatos, como consecuencia de la disponibilidad de información oficial en el país de estas especies mayoritariamente sobre otras que conforman la fauna urbana.

Para ello, se utiliza el método analítico-sintético, mediante el cual se aborda a la fauna urbana desde su multidimensión, así como un todo, tanto desde las problemáticas alrededor de la situación de los animales que conforman la fauna urbana, así como con respecto a las responsabilidades de la administración pública en la generación de “condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana” (EC 2010b, art. 54, lit. r) y el rol de los otros actores involucrados en el ámbito público y el no gubernamental.

Si bien el estudio desglosa las atribuciones por nivel de gobierno, al ser una función municipal, se profundiza en las responsabilidades de los GAD municipales, mediante la sistematización de instrumentos de planificación local que contienen programas/proyectos relacionados con la fauna urbana correspondientes al último periodo de gobierno completado, en el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), reportados entre los años 2019 y 2022 y se realiza un mapeo de las ordenanzas de los municipios sobre fauna urbana vigentes en la actualidad, publicados en los sitios web de los GAD y los repositorios de información legal, identificando la conformación de equipos multiunidades para la gestión municipal de la fauna urbana.

De igual forma, se analiza la situación de los GAD municipales con respecto a los últimos resultados disponibles del Índice de Capacidad Operativa (ICO), el cual permite medir la capacidad de los gobiernos subnacionales provinciales y municipales en el marco de tres componentes: planificación y ordenamiento territorial; gestión financiera y participación ciudadana. Cada componente es valorado con un peso de 10 puntos, según la ponderación y suma de los indicadores que los componen. Es así que el valor máximo de capacidad operativa que un GAD puede alcanzar es 30. El Consejo Nacional de Competencias calcula el ICO anualmente. Hasta momento, a nivel nacional, el ICO es la única medición registrada, es decir que cuenta con ficha metodológica validada por el

Instituto de Estadística y Censo (INEC), que involucra la gestión de los GAD, con base en los mencionados ejes fundamentales de administración pública.⁴

El presente estudio, además examina datos sobre la población humana y de mascotas de acuerdo con el último censo de vivienda 2022, para determinar la multiplicidad de realidades de los cantones. Así, con base en los resultados ICO 2021, organizados por terciles, se clasifica a los GAD en 3 grupos.

Adicionalmente, se contrasta esta información con entrevistas realizadas a actores vinculados con el manejo de la fauna urbana a nivel nacional y local, como la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario (Agrocalidad), la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Unidad de Bienestar Animal (UBA) del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la Unidad de Gestión Ambiental, Camal, Áridos y Pétreos del GAD Municipal Mocache, la Unidad de Gestión Ambiental del GAD Municipal de Paute. Los GAD entrevistados corresponden cada uno a uno de los grupos de GAD clasificados por terciles según su capacidad operativa.

El diagnóstico se complementa con la revisión de literatura, medios digitales y documentos emitidos a nivel local, nacional e internacional relacionados con la situación de la fauna urbana y su manejo.

Producto del análisis, se proponen tres modelos de gestión, uno por cada grupo de GAD, con una estructura interna básica para el cumplimiento de las atribuciones por Ley asignadas a los municipios para el manejo de fauna urbana, conjugando el involucramiento de actores externos, como la sociedad civil organizada, la academia, el sector privado y la ciudadanía, en general, desde una perspectiva de corresponsabilidad y gobierno abierto. Esto, tomando como referencia el esquema y la estructura de los tradicionales modelos de gestión que el Consejo Nacional de Competencias ha desarrollado para el ejercicio de competencias y funciones descentralizadas, con la finalidad de que pueda ser de utilidad para su aplicación por parte de los entes competentes. De esta manera, los modelos presentan las atribuciones organizadas por nivel de gobierno, por facultad y por instancias o unidades municipales. Se suplementa con gráficos que permiten mostrar la estructura interna de los GAD municipales que la investigación propone para cada grupo de GAD.

⁴ Para mayor información sobre el Índice de Capacidad Operativa consultar: <http://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/ico/>

Capítulo primero

Aproximaciones teóricas y conceptos relacionados con el manejo de la fauna urbana y los modelos de gestión

1. Sobre el bienestar animal y la fauna urbana

Como la mayoría de los temas modernos en la palestra pública, la fauna urbana y los demás temas atañidos al bienestar animal han surgido en los diferentes niveles territoriales, desde lo general-internacional hacia lo específico-nacional y local. Asimismo, los términos han sido trabajados en distintos ámbitos de desarrollo y aplicación del conocimiento, tanto en la literatura como en la construcción normativa. Es así que, a continuación, se mencionan algunos de los principales constructos teórico-conceptuales a manera de referencias base del presente estudio.

Cronológicamente, el primer ejercicio conceptual registrado, se le otorga a la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA)⁵, creada por un convenio internacional en 1924 -de la cual Ecuador es miembro, representado por la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario. Dicha Organización define al bienestar animal como “el estado físico y mental de un animal en relación con las condiciones en las vive y muere” (2022, artículo 7.1.1.) en el texto de su Código Sanitario para los Animales Terrestres⁶, suscrito en 1965 y actualizado en 2022. El mismo instrumento determina cinco libertades del bienestar animal, como parte de las directrices que guían a la OMSA, “enunciadas en 1965 y ampliamente reconocidas, describen las expectativas de la sociedad en cuanto a las condiciones a las que están sometidos los animales cuando están bajo el control del hombre” (Organización Mundial de Sanidad Animal 2023b). Las cinco libertades del bienestar animal son:

1. libre de hambre, de sed y de desnutrición;
2. libre de temor y de angustia;
3. libre de molestias físicas y térmicas;

⁵ “El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) reconoce el papel de la Organización (fundada como “Oficina Internacional de Epizootias”) como la organización normativa internacional en el campo de la sanidad animal y las zoonosis” (Organización Mundial de Sanidad Animal 2023a, prefacio). Para mayor información sobre la Organización consultar: <https://www.woah.org/es/quienes-somos/mision/historia/>

⁶ “El Código Sanitario para los Animales Terrestres (Código Terrestre) establece las normas para mejorar la sanidad y el bienestar de los animales y la salud pública veterinaria en el mundo” (Organización Mundial de Sanidad Animal 2023a, prefacio).

4. libre de dolor, de lesión y de enfermedad, y;
5. libre de manifestar un comportamiento natural.

En suma, como un intento por combatir la falta de instrumentos vinculantes al derecho internacional en el campo de la protección animal, en octubre de 1978, la Liga Internacional de los Derechos de los Animales (LFDA), presentó formalmente en la casa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en París, la Declaración Universal de los Derechos de los Animales. En el evento, el texto fue entregado al entonces Director General de la UNESCO, con el fin de que fuese tratado en la Conferencia General de 1980. Sin embargo, al entrar en controversia su contenido por parte de sectores industriales, la Declaración no fue adoptada por la UNESCO ni por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Cuarenta años después, la junta directiva de la LFDA actualizó el texto, que había validado por su comité de honor. La ambición es que se reconozcan los derechos de los animales en general.

La importancia de que la Declaración Universal de los Derechos del Animal sea reconocida mundialmente como un instrumento de aplicación obligatoria radica en la defensa de las premisas de que “todos los animales nacen iguales ante la vida y tienen los mismos derechos a la existencia” (La Fondation Droit Animal 2018, art. 1) y de que “todo animal tiene derecho a ser respetado” (La Fondation Droit Animal 2018, art. 2). Dichos principios sintetizan el respeto a la vida de los animales y al deber implícito de los seres humanos de garantizarles una existencia digna.

No obstante, de acuerdo con Sabine Brels (2012), el carácter vinculante de la Declaración Universal de los Derechos del Animal puede ser cuestionada debido a su relativa formalidad en términos de instrumentalización y aplicación. La autora lo expresa de la siguiente forma:

En términos generales, este proyecto de declaración no es un instrumento obligatorio. Aun así, su adopción sería un primer paso de vital importancia para construir una protección del bienestar animal en derecho internacional y permitir un mayor desarrollo en este campo. Además, una protección universal complementaría la protección del bienestar animal ya existente a los niveles nacional, regional e internacional. [...] En esta continuidad, una protección universal sería el último paso de la extensión geográfica de la consideración del bienestar animal en el Derecho a nivel mundial. (Brels 2012, 3)

Si bien se han citado algunos acercamientos conceptuales en tanto la promoción retórica del bienestar animal, en adelante se mencionan algunos aportes en literatura

producida con un enfoque de acción humana para la aplicación de los estamentos establecidos internacionalmente en torno al bienestar animal.

Para introducir el tema de la problemática desde un enfoque ambiental, como origen temático, Raúl de la Rosa (2001) presenta un análisis de la búsqueda de la libertad a través de la ecología y la solidaridad, mediante el cual expone la situación de la relación de la sociedad y su cultura con un movimiento ecologista lleno de simbolismos que pretende constituir la mirada de una revolución ecologista que consigna la transformación ideológica atañida a la protección de la naturaleza y sus entornos. De allí que el autor trata temas relativos al sistema (sociedad), la responsabilidad, los medios de comunicación y la participación como medios de gestión para revolver el actual contexto, identificar errores y plantear soluciones (De la Rosa 2001).

Más centrado en el ámbito de la fauna como tal, Ricardo Fajardo y Alexandra Cárdenas, destacan un estudio teórico con tinte jurídico que se encarga del análisis de los derechos de los animales, bajo el criterio de la subjetividad legal respecto de la protección de aquellos que no pueden comunicarse como parte de la consideración al ambiente. Asimismo, abordan la negación de dicha subjetividad y las soluciones a la misma, entre las cuales se menciona la redefinición de los deberes ciudadanos para con los animales. El texto además desarrolla algunas teorías sobre la perspectiva moral de la débil preocupación de la normatividad animal (Fajardo et al. 2007).

Heidi Rubio, Astrid Ulloa y Claudia Campos, desde una perspectiva conceptual, realizan un acercamiento semántico sobre el manejo de la fauna de caza y, de manera importante, se refieren a la construcción de dicho sentido desde lo local. De tal forma, desarrollan temáticas concernidas como: la interdisciplinariedad, la comunicación, la participación y la concertación. De igual manera, además de realizar una caracterización del problema, establecen soluciones alternativas respecto del manejo de fauna urbana (Rubio et al. 2022). Por lo tanto, a pesar de lo específico del texto, la información contenida es de gran utilidad en cuanto a la coincidencia argumental y conceptual con respecto al manejo de la fauna y, aún más relevante, considerando la atención de los autores sobre el carácter local de la acción colectiva.

Al realizar un análisis integral de la descentralización en Bolivia, sobre todo a nivel municipal y, con una mirada crítica sobre la participación ciudadana y la democracia, Fabián Pressacco aporta con algunos elementos relevantes sobre las debilidades y ventajas del proceso implementado en el país, con especial atención en dichos aspectos (Pressacco 2015). Estos son de utilidad para el presente estudio pues

permite examinar el rol de la ciudadanía y su relación con la administración gubernamental subnacional.

De manera general, en el ámbito de la acción pública y en el ámbito del rol de los gobiernos autónomos descentralizados con respecto a la problemática, el análisis de Jordi Borja examina la descentralización relacionándola con la democracia y la democratización del Estado. Acota con algunos elementos conceptuales y analíticos sobre el self-government o autogobierno como componente fundamental del Estado democrático, y refiere algunos aportes sobre la descentralización en el campo de lo local, lo cual habilita fundir un análisis sobre la presencia y gestión del gobierno en el territorio de acuerdo a sus niveles y regímenes de acción (Borja 1987), aspectos que, para el presente estudio planificado, representará un marco de análisis sobre el cumplimiento de la función relativa al manejo de fauna urbana por parte de los municipios en el Ecuador.

Atando lo ambiental con la administración pública, con énfasis en lo local, Guillermo Curtit, realiza algunas reflexiones respecto de la situación del hábitat y su manejo y de la responsabilidad de los gobiernos locales dentro del mundo inevitable de la producción, la economía y las demandas sociales (Curtit 2003). Esto determina claramente la necesidad de armonizar lo ambiental con la producción, sobre la base del desarrollo sostenible.

En observancia a los principios internacionales de derechos y bienestar animal, así como en relación a la literatura publicada en torno a la temática, varios países han tomado como referencia la Declaración Universal de los Derechos del Animal de la LFDA y el Código Terrestre de la OMSA para conformar su normativa local en cuanto a bienestar animal se refiere, tales son los casos de Alemania, Suiza y Eslovenia, en cuyas constituciones se menciona el valor inherente de los animales y su bienestar. A nivel de Latinoamérica y el Caribe también han sucedido casos similares, como en Argentina, a través de su Ley 14.346 de 1954, en la cual se establecen acciones punitivas para las personas que maltraten o cometan actos de maltrato y crueldad hacia los animales.

De esta manera, aterrizando lo desarrollado al contexto nacional, el Código Orgánico del Ambiente establece que “la fauna urbana está compuesta por los animales domésticos, los animales que tienen como hábitat espacios públicos y áreas verdes, y los animales que constituyen un riesgo por el contagio de enfermedades en el perímetro cantonal” (EC 2017b, art. 140). Y, adicionalmente, señala la categoría de ‘fauna urbana silvestre urbana’, que “es el conjunto de especies de fauna silvestre que han hecho su

hábitat en zonas urbanas o que fueron introducidas en dichas zonas...” (EC 2017b, art. 141).

A manera de complemento, el Código Orgánico del Ambiente (COAM), en su artículo 142, determina cinco ámbitos para el manejo de la fauna urbana, como conjuntos en los cuales se puede ubicar al rol del animal en la sociedad:

Tabla 1
Ámbitos para el manejo de fauna urbana

Ámbito de fauna urbana	Definición
Compañía	Todo animal que ha sido reproducido, criado o mantenido con la finalidad de vivir y acompañar a las personas.
Trabajo u oficio	Animales que son empleados para labores industriales, productivas, seguridad, cuidado o cualquier oficio.
Consumo	Todos los animales que son empleados para el consumo humano o animal.
Entretenimiento	Cualquier especie animal a realizar acciones en contra de su patrón de comportamiento natural con la finalidad de entretener a los seres humanos
Experimentación	Animales reproducidos, criados y utilizados en actividades de experimentación, docencia e investigación.

Fuente: COAM (EC 2017b, art. 142)

Elaboración propia

Con una base más cercana al territorio, varios gobiernos locales han desarrollado conceptos acotados a las particularidades de las circunscripciones territoriales que administran, considerando los animales que, por varios factores diversifican la composición de la fauna en el territorio. A continuación, se referencian algunas definiciones y/o composiciones de fauna urbana establecidos por gobiernos autónomos descentralizados municipales del Ecuador:

De acuerdo con el Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito y con las ordenanzas que regulan el manejo de fauna urbana en otros cantones, como Loja, Mejía y Guayaquil, se considera como fauna urbana –citando el artículo 140 del Código Orgánico del Ambiente– a “los animales domésticos, los animales que tienen como hábitat espacios públicos y áreas verdes, y los animales que constituyen un riesgo por el contagio de enfermedades en el perímetro cantonal” (EC 2017b, art. 140).⁷

De igual manera, los distintos instrumentos de regulación local especifican los conjuntos de animales que se incluyen dentro de la terminología global de fauna urbana de acuerdo con la realidad de cada territorio. De esta forma, tomando los mismos

⁷ Artículo art. 3605, num. 34 del Código Municipal de Quito (Ordenanza 019-2020); artículo 3 en Ordenanza s/n del cantón Mejía, promulgada en el año 2017; artículo 3 en Ordenanza del cantón Guayaquil, publicada en Gaceta Municipal n.º 58, en el año 2023; artículo 6 en Ordenanza n.º 0030-2021 del cantón Loja.

ejemplos de normativa local, a continuación, se presentan algunas coincidencias y diferencias en este desglose:

Tabla 2
Comparación normativa - fauna urbana

Normativa local	Tipo de animales que incluye la fauna urbana
Ordenanza del Municipio de Quito (EC Municipio de Quito 2020, art. 1) Ordenanza del cantón Guayaquil (EC Municipio de Guayaquil 2023, art. 1) Ordenanza s/n del cantón Mejía (EC Municipio de Mejía 2017, art. 3)	a) Animales destinados a compañía; b) Animales destinados a trabajo, oficio o asistencia; c) Animales destinados a consumo; d) Animales destinados a entretenimiento; y, e) Animales destinados a experimentación. En concordancia con el artículo 142 del Código Orgánico del Ambiente, sobre los ámbitos para el manejo de la fauna urbana.
Ordenanza del cantón Loja	Añade: f) Animales sinantrópicos ⁸ (EC Municipio de Loja 2021a, art. 7).
Ordenanza del cantón Tulcán	Añade: “animales de plaga, conocidos como vectores de enfermedades en los seres humanos, causantes de enfermedades zoonóticas” (EC Municipio de Tulcán 2016, art. 1).
Ordenanza del cantón San Cristóbal	“Compuesta por los animales de compañía y domésticos de producción no ferales” (EC Municipio de San Cristóbal 2021, art. 1, lit. dd).

Fuente: Ordenanzas
Elaboración propia

El cuadro evidencia que el ejercicio normativo de los GAD, en su mayoría tiene coincidencia con lo definido en el COAM, salvo adaptaciones a especies animales que responden a un ámbito geográfico y lógicas territoriales específicas. Y en otros casos, es claro el énfasis en cuanto a los riesgos zoonóticos y el enfoque de la relación de los animales y los humanos, y las amenazas que estos primeros pudieran representar para los segundos mencionados, como consecuencia de un manejo inadecuado de la fauna urbana.

⁸ “Un animal sinantrópico es cualquier especie silvestre o doméstica que utiliza recursos de zonas antrópicas, es decir, zonas habitadas por el hombre, ya sea de manera permanente, utilizándolas como zona de vida, o temporalmente, como lugar de paso o de descanso. Si estos animales interactúan negativamente con los humanos se consideran sinantrópicos perjudiciales (IBAMA, 2006)”. Coordinación de Vigilancia en Salud / Departamento Municipal de Salud / Ayuntamiento de la Ciudad de São Paulo. *Manual LABFAUNA/DVZ/COVISA. Recolección y envío de especímenes para identificación.* (São Paulo : 2021) Tomado de: https://docs.bvsalud.org/biblioref/2021/06/1247630/manual-coleta_especimes_identificacao-atual-il-2021_05_31-espanhol.pdf

Gonzalo Pérez Pejic (2020, 38) permite la incorporación de los animales liminales en la terminología, acuñado por Donaldson y Kymlicka (2018), en su obra *Zoopolis*. Una teoría política para los derechos de los animales:

proviene de la palabra latina limes que significa “límite” o “frontera”. Su sentido es útil para identificar a los demás animales que habitan en zonas urbanas (ej. palomas, gorriones, cotorras, estorninos, gaviotas, ratones, ratas, murciélagos, ardillas) o suburbanas (ej. comadrejas, carpinchos, zorros, ciervos, coyotes, jabalíes), y que, por sus características generales, pueden ser agrupados en una categoría intermedia entre domesticados y silvestres. Se diferencian de los primeros en que tienen aptitudes para sociabilizar con los humanos, pero en general –puntualiza Pezzetta– no muestran interés en establecer fuertes lazos comunicativos y afectivos, a la vez que su dependencia es flexible. Por otro lado, se distancian de los segundos en que prefieren vivir cerca de nosotros y no escapan ante nuestra presencia.

En cuanto a la tenencia responsable, el glosario de términos del Código Orgánico del Ambiente (2017b) se refiere al respecto de la siguiente manera:

Considérese tenencia responsable al conjunto de obligaciones que contrae una persona cuando decide aceptar y mantener una mascota o animal de compañía como son: proporcionarle alimento, albergue y buen trato; brindarle los cuidados veterinarios indispensables para su bienestar y no someterlo a sufrimientos a lo largo de su vida. La tenencia responsable implica también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que la mascota o animal de compañía, cause daños a las personas o a la propiedad de otros.

Con esta base, tanto la Ordenanza del cantón Quito (2020, art. 3, num. 59) como la Ordenanza del cantón Guayaquil (2023, art. 3) definen de la siguiente manera, citando del Código Orgánico del Ambiente únicamente la última oración:

El acto que le corresponde asumir a quien decide aceptar y mantener de forma temporal o permanente a un animal doméstico o de compañía, obligándose a cumplir las libertades inherentes al Bienestar Animal, así como en la normativa metropolitana vigente en el Distrito Metropolitano de Quito. La tenencia responsable implica, además, la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que el animal doméstico o de compañía cause daños a las personas o a la propiedad de otros.

Mientras que la Ordenanza del cantón Mejía no establece un concepto de tenencia responsable, la Ordenanza del cantón Loja (2021, art. 6) lo entiende como:

Un principio del bienestar animal bajo el cual los tenedores tienen el deber de proporcionar cuidado suficiente y adecuado a todos sus animales y su descendencia. Este “deber de cuidado” exige a los custodios que proporcionen los recursos necesarios (por ejemplo, comida, agua, cuidado médico e interacción social) a un animal para que mantenga un nivel aceptable de salud y bienestar en su ambiente -las cinco libertades sirven como guía-. Los custodios también tienen el deber de minimizar el riesgo potencial que sus animales pueda representar para el público u otros animales.

Si bien en todos los casos citados de normativa local sobre el manejo de fauna urbana, al referirse a la tenencia responsable enuncian las cinco libertades determinadas en los principios internacionales de la Organización Mundial de Sanidad Animal, en esta última comparación, la principal diferencia relevante es que el Municipio de Loja, en retórica, se inclina ligeramente más hacia el bienestar animal en relación a los otros tres municipios, cuyas ordenanzas relevan la importancia de evitar daños a las personas o a la propiedad de otros.

En contraste, tanto para AME (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 5) como para Agrocalidad (C. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 5), la tenencia responsable tiene que ver con la capacidad de las personas para asumir tener un animal bajo su cuidado procurando su bienestar y la armonía con el entorno. Al respecto, se considera fundamental trabajar para generar conciencia en la ciudadanía, respecto de las implicaciones de convertirse un tutor responsable de una mascota.

2. Sobre los modelos de gestión pública

Omar Guerrero hace referencia al trabajo literario de Michel Messenet (1975), poniendo atención en el ejercicio explicativo de Messenet sobre la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, y su acento en la descentralización y en el manejo con base en una idea de misión; además, menciona el papel relevante de la información y la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de recursos humanos (Guerrero 2001).

De lo referido por Guerrero, se destaca la interoperabilidad entre la superestructura (misión) y la estructura organizativa que se requiere para que las instituciones funcionen, lo cual se traduce en los modelos de gestión pública. De acuerdo con Ropa y Alama (2022, 89):

En la práctica, estos modelos constituyen el cimiento para la formación de los administradores, y sustentan la práctica diaria de los gestores organizacionales. Como todo conocimiento científico, los conocimientos en torno a la gestión están conformados en teorías, principios, leyes y en un conjunto de categorías relativas a la gestión.

Al respecto, dichos autores identifican tres enfoques de la gestión: clásico mecanicista, sistémico y complejo de tipo holístico, los cuales se abordan individualmente a continuación:

El enfoque clásico, concibe a las organizaciones sociales como una máquina (la suma de diversos elementos operativos) y considera a la administración como el conjunto de las actividades de planificación, organización, dirección, control y coordinación. Este enfoque, “aplicando el principio de la división de los fenómenos, la administración identifica sus diversas fases técnicas, divide el trabajo en el pensar y en el hacer –unos piensan y otros hacen las actividades operativas–, principio que fundamenta la racionalidad en el uso de los recursos” (Ropa-Carrión et al. 2022, 91).

Por su parte, el enfoque sistémico:

considera no solo los aspectos de los recursos, el trabajo y las estructuras en forma señera, sino que relaciona estos elementos y los conjuga con las variables psicológicas y sociológicas del trabajo, además, que vincula todas estas variables con el desarrollo social de las comunidades en general. Se gestan, también, el concepto de planificación como un instrumento de gestión administrativa, y el rol fundamental de la estrategia en los procesos de gestión para garantizar el logro de las metas organizacionales. [...]

La gestión de las organizaciones, en este enfoque sistémico, parte de la idea que la organización es una unidad estructurada por elementos o partes interrelacionados, donde las partes aportan una dinámica al todo y el todo es mayor que la suma de las partes; y gestionarlas implica desplegar las acciones estratégicas deducidas del análisis de la relación exógena (contexto) y endógena de las organizaciones en proceso de cambio. (Ropa-Carrión et al. 2022, 93-4)

Y en último lugar, desde el enfoque posmoderno o complejo:

La gestión organizacional [...] descarta de plano la visión utilitaria, y propone el desarrollo dialéctico de los procesos de autoorganización y autorregulación, aprendizaje permanente, consenso, diálogo, cooperación, adaptabilidad, complementariedad, creación e innovación de procesos, asumiendo los valores de libertad, respeto a la diversidad, solidaridad sin distinciones, interacción y equidad para alcanzar las mejores prácticas, rendimientos y satisfacciones organizacionales y personales. (99)

De los enfoques presentados, deviene la construcción progresiva de la gestión organizacional con su punto de partida de administración mecánica, divisoria y elemental, basaba en una relación de pensar-hacer, trascendiendo a lo sistémico gracias al desarrollo de la capacidad de conexión de los elementos con base en planificación y estrategia, para transformarse en una plataforma de comunicación entre la estructura y superestructura de las organizaciones de orden humanístico.

Dichos enfoques dan pie al análisis de cómo estos se han operativizado en entornos de la administración pública, trayendo el acento de Michel Messenet sobre la descentralización y la vinculación holística de los elementos de la administración

concentrada en las personas del trayecto razonado recorrido por Ropa y Alama, alejándose de la brecha categórica de los gobernantes y los gobernados.

El gobierno, entendido como la acción de gobernar, denota irrestrictamente la noción de que existen dos roles bien establecidos en el ecosistema: el gobernante y los gobernados. Esta tendencia unidireccional fue el centro de la administración pública hasta casi finales del siglo XX, con estamentos jerárquicos que proponían una aristocracia de pensamiento y toma de decisiones en cúpulas de autoridades que promulgaban dictámenes en nombre de pueblos, países y naciones completas, inclusive pasando por el absolutismo del poder y los regímenes monárquicos.

En camino a la transformación democrática, se funde en la práctica el concepto de gobernanza, desde una perspectiva disruptiva de la típica acción de gobernar a los gobernados y de organizar la casa de manera aislada y desconectada de los distintos sectores y elementos que conforman un Estado. Al respecto, Villanueva (2015, 67) se refiere a la incorporación, la intervención y la participación de actores no gubernamentales en la toma de decisiones y en el funcionamiento de lo público.

Lo distintivo del concepto desde su origen ha sido mostrar el hecho de que a dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental, puesto que los gobiernos, para reconstruir la posibilidad de que sus sociedades no entraran en decadencia y alcanzaran sus metas en el campo económico y social, tuvieron que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales independientes cuyas acciones además no se apegan a lógicas políticas.

Esta tendencia se ha ido fortaleciendo a partir de la innovación pública devenida con el siglo XIX y sus lógicas democráticas (en teoría) cada vez más abiertas. De esta manera, se abre un abanico de conceptos alrededor de la democracia y sus diversas formas. Uno de ellos es la descentralización democrática, cuyo objetivo es “aumentar la participación pública local en la toma de decisiones, apoyada mediante una fuerte rendición de cuentas ante los gobiernos, los organismos y el electorado locales” (Vargas-Hernández 2021, 197).

De tal forma que, en correspondencia a la aplicación de la gobernanza, surgen teorías sobre la gestión colaborativa que sugieren la incidencia de otros actores en la gestión pública. “Entre los modelos para la innovación más referenciados en la literatura está el modelo de la triple hélice (universidad, empresa y Estado), el mismo que recientemente se ha extendido al denominado modelo de la cuádruple hélice (universidad,

empresa, Estado y sociedad) e incluso de la quintuple hélice (universidad, empresa, Estado, sociedad y medio ambiente)” (Bermúdez Peña 2022, 39).

Con fines de robustecer el contexto teórico y conceptual de la presente investigación, es preciso concentrar la atención en el modelo de cuádruple hélice (o Quadruple Helix, en inglés), mismo que incorpora en los necesarios procesos de articulación a la sociedad aprovechando el capital humano y el potencial de las capacidades instaladas en la ciudadanía. Según Sepúlveda Casadiego (2020, 7),⁹ este modelo:

entre sus propósitos está el promover el trabajo en equipo, la colaboración entre los sujetos y la transferencia del conocimiento entre las partes que se involucran en el proceso, de tal manera que posee un propósito macro consistente en mejorar las condiciones de la sociedad, fortalecer el rendimiento empresarial, implementando el uso de las nuevas tecnologías en la era de la cuarta revolución tecnológica e industrial para la transformación de la sociedad en sí misma tomando como insumo la transferencia del conocimiento que se deriva desde la academia, todo esto dentro de un marco legal y administrativo guiado por los diferentes Estamentos Gubernamentales.

Los modelos de gestión, al ser configurados en torno a los sistemas de gobierno conformados sobre los elementos de los sistemas de administración, dependen de la multiplicidad de realidades que enfrentan los gobiernos en virtud de las particularidades de las poblaciones, las necesidades, el tejido social, las dinámicas locales y las características territoriales. Esto se conecta con el acento sobre la descentralización en los modelos mencionado por Messenet (Guerrero 2001), lo cual obliga a las administraciones públicas a acoplar su gestión a dichas características y otras de carácter extrínseco. Patricia Muñoz (2020, 100), comenta sobre el desafío de la versatilidad de los modelos de gestión pública en la búsqueda del modelo ideal:

Comprender la gestión pública como disciplina, remite a indagar en la historia los principales modelos que se han puesto en marcha para optimizar la acción del Estado. Su evolución natural indica diferentes maneras de administrar, gobernar y brindar los servicios públicos, lo que ha implicado para los gobiernos un proceso de ajuste continuo y una adaptación al contexto cambiante que va emergiendo y que hoy en día tiene como marco de referencia temas como la globalización, la participación ciudadana, los actores, el territorio y la gobernanza local.

⁹ Conferencia: Gestión del conocimiento social: modelo de innovación abierta de la cuádruple hélice y su impacto en centros / institutos de investigación. Gestión social del conocimiento: modelo de innovación abierta de la cuádruple hélice y su impacto en los centros/institutos de investigación. Junio 2020. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/342643212_Gestion_del_conocimiento_social_modelo_de_innovacion_abierta_de_la_cuadruple_helice_y_su_impacto_en_centros_institutos_de_investigacion_Social_knowledge_management_open_innovation_model_of_the_quadrup.

Y, en torno a esta historia evolutiva, Muñoz identifica cinco modelos de gestión pública: el burocrático, el gerencial, el participativo, el de gobernanza y el de gobierno abierto, cuya esencia se resume a continuación:

El modelo burocrático se caracteriza por su énfasis en la jerarquía, la formalidad y la estandarización de los procesos. Este modelo es eficaz para garantizar la imparcialidad y la objetividad en la toma de decisiones, así como para asegurar la estabilidad y la continuidad en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, también puede resultar rígido y lento en su funcionamiento, lo que puede dificultar la adaptación a los cambios y la innovación. En consonancia con lo planteado por Patricia Muñoz (2020, 100):

El Modelo Burocrático propuesto por el sociólogo alemán Max Weber, es catalogado a nivel mundial como el paradigma predominante de la gestión pública en el siglo XIX, porque sienta las bases para una organización eficiente por excelencia (la burocracia) en un Estado de Bienestar que aplica una serie de reglas y procedimientos centralizados para una “burocracia ideal” que siempre busca la racionalidad en la acción pública.

A pesar de sus críticas, el modelo burocrático sigue siendo relevante en muchos contextos administrativos. Su énfasis en la eficiencia, la igualdad de trato y la imparcialidad sigue siendo fundamental en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, es importante reconocer sus limitaciones y buscar formas de mejorar su funcionamiento, promoviendo la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión administrativa pública.

Por su lado, el modelo gerencial se centra en la eficiencia, la productividad y la orientación al cliente. Este modelo busca aplicar prácticas y herramientas de gestión del sector privado en la administración pública, con el fin de mejorar la calidad de los servicios, reducir los costos y aumentar la satisfacción de los ciudadanos. Si bien este enfoque puede ser efectivo para lograr resultados concretos en el corto plazo, también puede generar desigualdades y exclusión social si no se tiene en cuenta el bienestar general de la sociedad. Se le ha denominado también, en algunos ámbitos académicos, como el modelo de la Nueva Gestión Pública (NPG) y surge como manifestación de la crisis ante el modelo burocrático. Este modelo se centra en la relación ciudadano-cliente:

La NPG constituye en un modelo que incorpora principios gerenciales y empresariales del sector privado dentro del sector público, busca un Estado más eficiente y cercano a las necesidades de los usuarios, los cuales son vistos como ciudadanos-clientes en la búsqueda de mejor atención. (Muñoz 2020, 100)

La planificación estratégica es un componente fundamental del modelo gerencial de gestión administrativa pública, ya que permite establecer objetivos claros y definir las acciones necesarias para alcanzarlos. A través de la planificación estratégica, las organizaciones públicas pueden identificar sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, y diseñar estrategias para optimizar el uso de los recursos y mejorar la prestación de servicios. La gestión por resultados es otro aspecto clave de este modelo, ya que promueve la medición del desempeño y la rendición de cuentas en función de los resultados obtenidos. En lugar de centrarse exclusivamente en los procesos y los insumos, la gestión por resultados pone énfasis en los productos y los impactos de las acciones gubernamentales, lo que permite evaluar de manera objetiva el cumplimiento de los objetivos y la eficacia de las políticas públicas, tal como lo afirma Patricia Muñoz (2020, 104):

En esa perspectiva se evidencia una nueva forma de pensar la gestión en el ámbito público, y para ello, se adoptan diferentes estrategias e instrumentos como la privatización de las empresas públicas, la gestión por resultados, el cumplimiento de metas organizacionales, la descentralización de agencias del gobierno, la tercerización, la competencia, la planeación estratégica, la gestión de calidad, la gestión por procesos, el empoderamiento de altos directivos, entre otros.

La rendición de cuentas es un principio esencial del modelo gerencial de gestión administrativa pública, ya que promueve la transparencia y la responsabilidad en la gestión de los recursos públicos. La rendición de cuentas implica informar a la ciudadanía sobre las acciones y decisiones tomadas por las autoridades públicas, así como sobre el uso de los recursos y los resultados obtenidos. Esto contribuye a fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y a garantizar la legitimidad de las acciones gubernamentales.

La participación ciudadana es un elemento fundamental del modelo gerencial, ya que promueve la colaboración y el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos. La participación ciudadana enriquece la gestión pública con la diversidad de perspectivas, conocimientos y experiencias de la ciudadanía, y a fortalecer la legitimidad y la eficacia de las políticas y programas gubernamentales.

El modelo participativo o modelo de la Gestión Social Integral, por su parte, “es una apuesta contemporánea que se sustenta en la democracia como fundamento esencial

para la gestión territorial y para la promoción de un modelo participativo de diseño de políticas públicas contextualizadas a las realidades locales” (Muñoz 2020, 114).

Según la autora, este modelo, también conocido como Modelo de la Gestión Social Integral, se basa en la colaboración y la participación ciudadana en la toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos. Este enfoque busca promover la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad democrática, así como empoderar a la sociedad civil y fortalecer la gobernanza. Sin embargo, también puede resultar complejo de implementar y gestionar, especialmente en contextos donde existen desigualdades de poder y recursos entre los diferentes actores sociales. Este modelo se centra en promover la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos. Este modelo se basa en la idea de que la democracia no se limita a elegir a los representantes políticos, sino que también implica la participación directa de los ciudadanos en la formulación de políticas y en la supervisión de su implementación.

Busca fomentar la participación ciudadana a través de mecanismos como consultas públicas, audiencias, mesas de diálogo, presupuestos participativos, entre otros. Estos mecanismos permiten que los ciudadanos tengan la oportunidad de expresar sus opiniones, presentar propuestas y contribuir activamente en la toma de decisiones que afectan su comunidad.

Uno de los principios fundamentales de este modelo es la transparencia, que implica que la información sobre las decisiones y acciones del gobierno esté disponible para todos los ciudadanos. Asimismo, se busca promover la rendición de cuentas, de manera que los funcionarios públicos sean responsables ante la ciudadanía y se sometan a mecanismos de control y supervisión.

El modelo de gobernanza de gestión administrativa pública es un concepto fundamental en la administración pública moderna. Este modelo se refiere a la forma en que se organizan y gestionan las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos de la administración pública de manera eficiente y efectiva.

En primer lugar, es importante definir qué se entiende por gobernanza de gestión administrativa pública. La gobernanza se refiere al conjunto de procesos, estructuras, normas y valores a través de los cuales se toman decisiones y se ejerce el poder en una sociedad. En el caso de la gestión administrativa pública, la gobernanza se refiere a la forma en que se organiza y se administra el aparato estatal para llevar a cabo las funciones y responsabilidades del gobierno.

El modelo de gobernanza de gestión administrativa pública se basa en principios de transparencia, participación, rendición de cuentas y eficiencia. Estos principios son fundamentales para garantizar que las instituciones gubernamentales operen de manera efectiva y sirvan a los intereses de la sociedad en su conjunto. La transparencia implica que las decisiones y acciones del gobierno deben ser abiertas y accesibles al público, de manera que se pueda supervisar y controlar su desempeño. La participación implica que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil tengan la oportunidad de influir en las decisiones y políticas gubernamentales. La rendición de cuentas implica que los funcionarios públicos deben ser responsables de sus acciones y decisiones, y que deben responder ante la sociedad por su desempeño. La eficiencia implica que los recursos del gobierno se utilicen de manera óptima para lograr los objetivos de la administración pública.

En el contexto actual, el modelo de gobernanza de gestión administrativa pública es de vital importancia. La complejidad de los desafíos que enfrentan los gobiernos modernos, como el cambio climático, la globalización, la desigualdad social y la crisis económica, requiere que las instituciones gubernamentales sean capaces de tomar decisiones eficientes y efectivas. Además, la creciente demanda de los ciudadanos por una mayor participación en la toma de decisiones y una mayor transparencia en las acciones del gobierno hace que sea necesario que las instituciones gubernamentales operen de acuerdo con los principios de la gobernanza de gestión administrativa pública.

En este sentido, es fundamental que los gobiernos adopten medidas para fortalecer la gobernanza de gestión administrativa pública. Esto incluye la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la profesionalización de la administración pública y la mejora de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Además, es importante que se promueva una cultura de integridad y ética en el servicio público, de manera que los funcionarios gubernamentales actúen con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de sus funciones.

Hasta ahora, la mayoría de los mencionados modelos de gestión comulgan con el involucramiento activo de los sectores no gubernamentales de la sociedad en los asuntos públicos de interés común -como es el caso del manejo de la fauna urbana y la protección animal. Con ello, se vinculan conceptos como la innovación, la inteligencia colectiva y el gobierno abierto.

Patricia Muñoz, sobre el modelo de gobierno abierto indica que sus postulados, “indudablemente [...] abren un camino interesante para acercar el Estado a los ciudadanos y viceversa, mediante estrategias e instrumentos que, de manera transparente, coadyuven efectivamente a ello” (Muñoz 2020, 110).

La Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, en su Capítulo Segundo: Conceptos, finalidad, pilares y beneficios de la innovación en la gestión, introduce el concepto de innovación en la gestión pública, como “el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad” (CLAD 2020, 8).

Cabe destacar que la innovación no es un concepto que se limita al aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con fines de gestión pública, sino que estas últimas funcionan como herramienta para el cometimiento de objetivos de orden público y de interés común. La innovación implica principalmente la acción disruptiva por descubrir e implementar nuevas formas de hacer, mejores maneras de gestionar y otros formatos para realizar actividades.

Si bien, en la práctica, la innovación involucra el uso de TIC, se puede decir que la innovación es la herramienta más no el fin. En este punto, surge la necesidad de conceptualizar también lo que se conoce como tecnología cívica, que se define como “aquellas herramientas, plataformas, aplicaciones e infraestructuras digitales impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, instituciones y empresas con el objetivo de implicar a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas (Bolaños et al., 2015)” (Sánchez Duarte et al. 2015, 490).

Las tecnologías cívicas requieren de una estructura de organización de ideas que establezca objetivos específicos, mensurables, alcanzables, realistas y de duración limitada¹⁰ pero, sobre todo, que estos hayan sido construidos en comunidad y que se fundamenten en el criterio de varios actores diversos; de forma que gocen de legitimidad y sustento asociativo. De ello, decanta la inteligencia colectiva, que para el CLAD (2020, 8) es:

¹⁰ SMART es una metodología para definir objetivos e indicadores. Las siglas se traducen de la siguiente forma: Específicos (Specific), measurable (Medibles), alcanzables (Achievable), realistas (Realistic) y de duración limitada (Time-bound). Para conocer más sobre la metodología SMART, leer: https://indesvirtual.iadb.org/file.php/1/PM4R/Guia%20de%20Aprendizaje%20PMA%20SPA.pdf?fbclid=IwAR0_17MRzWGU-xgLTa1HregQQYcDu4V8vVnAga7GbHPdR2dJ0QbezaNZ-ig

Una forma de inteligencia que surge a partir de la colaboración de diversas personas en relación con un tema o la resolución de un problema determinado. [...] El objetivo [...] es el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas y grupos para alcanzar determinados objetivos.

De manera holística, se puede decir que la innovación, la inteligencia colectiva y la tecnología cívica son conceptos estrechamente ligados a un modelo de gestión pública, relativamente nuevo en el mundo y en el país: el gobierno abierto. Este modelo se caracteriza por tomar todos los elementos y términos descritos en líneas anteriores en este subtítulo y organizarlos para agruparlos, conectarlos y transformarlos en un medio para fines más grandes, como la construcción y gestión colaborativa de políticas públicas.

Al igual que varias teorías y términos, el gobierno abierto no cuenta con un único concepto. El concepto, necesariamente, debe responder a las prioridades de las jurisdicciones nacionales y locales, según corresponda, por lo que la definición puede variar. Por ello, es fundamental que el concepto que se acoja sea reconocido y aceptado por todos los actores involucrados que, si aplicamos el modelo de las cuatro hélices, serían: el sector público, el sector empresarial, la academia y la sociedad civil (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2016).

A continuación, se citan algunas definiciones:

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, lo define como “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno [...], centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo” (CLAD 2016, 5).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define al gobierno abierto como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2017, párr. 8).

Por otro lado, Mila Gascó entiende al gobierno abierto como “un modelo de gobierno que persigue maximizar el valor público [...] apostando por el co-gobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable” (Gascó 2015, 20).

El gobierno abierto, en cualquiera de sus conceptos, tiende a funcionar en torno a pilares fundamentales que hacen del paradigma un modelo holístico a los conceptos anteriormente citados, sin embargo, en el mismo sentido de la multiplicidad de definiciones del gobierno abierto, la determinación de los pilares ha sido un proceso de construcción permanente, fluctuante en los contextos históricos, forjado en medio del dinamismo político y en la rotación de equipos multidisciplinarios en los distintos sectores de la sociedad, siempre en mejora continua.

Barragán y Mora (2022, 16-17) resumen la transformación de los pilares del gobierno abierto:

De hecho, además de la diversidad de enfoques del gobierno abierto como concepto, sucede algo similar en cuanto a la definición de los pilares que constituyen el gobierno abierto; iniciando con los propuestos por Barack Obama en 2009, en su Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto («transparencia, participación y colaboración»), pasando a aquellos definidos por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés) en la Declaración de Gobierno Abierto de 2011 («transparencia, participación ciudadana, integridad y el uso de tecnologías para la rendición de cuentas»), hasta los establecidos en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016 («transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas públicas, participación ciudadana y colaboración e innovación pública y ciudadana»). Esto da cuenta del poder de adaptación del marco conceptual del gobierno abierto y sus pilares.

Como un dato adicional, el gobierno abierto es un tema transversal en la Agenda 2030; no obstante, su fin último se relaciona de manera directa y específica con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (Naser et al. 2021, 15).

Pero ¿por qué el gobierno abierto se relaciona con el manejo de fauna urbana? Al ser responsabilidad del gobierno nacional, pero principalmente de los gobiernos autónomos descentralizados municipales de Ecuador, cabe destacar la importancia de promover una gestión local innovadora que permita que el manejo de la fauna urbana y los procesos relativos al bienestar animal se gestionen de manera participativa. Esto, sobre todo, bajo la consideración de que “los gobiernos locales son los más cercanos a la ciudadanía, por lo que pueden generar reformas de gobierno abierto innovadoras y ambiciosas. En estados, prefecturas y municipios, los gobiernos locales están a cargo de la provisión de servicios públicos” (Open Government Partnership 2023, 3).

Finalmente, en el contexto ecuatoriano, la normativa vigente, si bien no ha determinado alguna definición sobre modelos de gestión o de gobernanza, en la praxis se

han aplicado lógicas organizaciones interinstitucionales para operativizar la gestión de la desconcentración de la Función Ejecutiva y la descentralización de las competencias de los niveles de gobierno subnacionales. De esta forma, los modelos de gestión, en el contexto nacional, se han convertido en el conjunto de atribuciones, organizadas en facultades y por nivel jerárquico para el ejercicio de competencias de las instituciones públicas.

Capítulo segundo

Situación actual del manejo de fauna urbana en Ecuador

1. Situación de la fauna urbana

En el Ecuador, actualmente existen un total de 16'938.986 de personas y 7'601.264 animales de compañía (perros y gatos) que pertenecen a los 5'188.402 núcleos familiares censados en el año 2022; de los animales en núcleo familiar, el 68,6 % son perros y el 31,4 % son gatos, de acuerdo con los datos del censo nacional reciente. El 41,7 % de hogares censados no tienen mascotas en casa. No obstante, estas cifras no consideran los animales que conforman la fauna urbana por fuera de las especies caninas y felinas y aquellos en situación de calle, sin tutor o perros comunitarios,¹¹ cuyas estadísticas nacionales son aún desconocidas.

En el mapa a continuación se puede ver la dispersión de las personas y de los animales por terciles por cantones, la población en escala de grises y los perros y gatos con puntos amarillos para el tercil mayor, celeste para el rango intermedio y rojo para el último grupo. Se identifica que hay una distribución relativamente proporcional entre la cantidad de personas y de animales de compañía en los cantones, es decir que, en los cantones en los cuales hay más población, también se evidencia la existencia de más mascotas. Por ejemplo, los 5 cantones más poblados (Cuenca, Girón, Gualaceo, Nabón y Paute) y los 5 menos poblados (Santo Domingo, La Concordia, Santa Elena, La Libertad y Salinas) coinciden con aquellos en donde existen más perros y gatos (en conjunto) y en los que se registraron menos, respectivamente. En el mapa se identifica menor existencia de animales de compañía (perros y gatos) en la Amazonía y en el área sur del país, así como en Galápagos.

¹¹ “Artículo 53.- Perros o Gatos Comunitarios. Son aquellos perros o gatos que individualmente o en grupo conviven bajo parámetros de bienestar animal con la comunidad de un sector o barrio que los atiende mediante una persona o grupo de personas debidamente organizadas e inscritas en el REMETFU, fomentando de esta manera la solidaridad” (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2020).

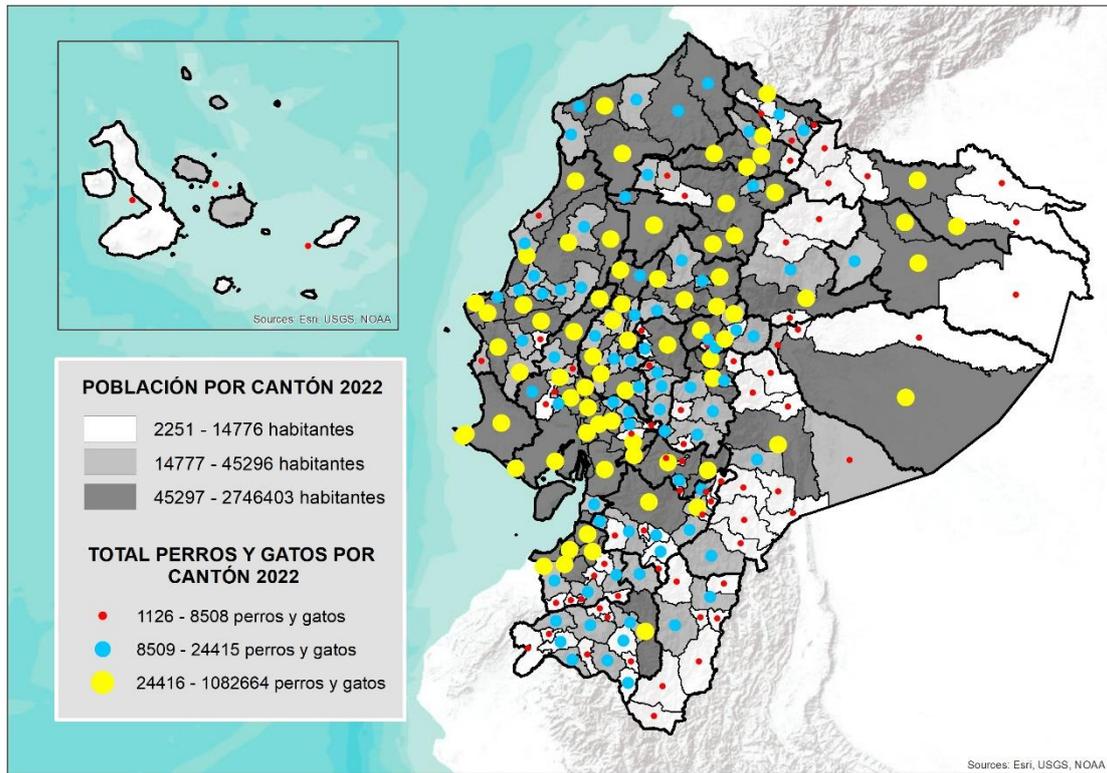


Figura 1. Población humana y mascotas por cantón 2022

Fuente: Censo INEC 2022

Elaboración propia

Considerando que 4,1 millones de hogares que cuentan al menos con una mascota, de acuerdo con el censo 2022 (El Universo 2023a), cabe reflexionar sobre la convivencia entre animales de compañía y seres humanos, en términos de hábitat. Israel González Marino realiza un análisis sobre la reglamentación de la copropiedad en relación a la tenencia de mascotas en Argentina y Chile, producto de lo cual identifica “una colisión de derechos entre ‘dueños de mascotas’ y quienes por diversas razones legítimas desean vivir en condominios en que no haya otros animales. Así, una mirada tradicional sobre el asunto [...] lleva a identificar una pugna entre derechos de libertad y el derecho de propiedad” (González 2021, 97).

González identifica dos cuestiones importantes que surgen del análisis: por un lado, la existencia de la familia multiespecie, “esto es, aquella que conformamos con individuos de otras especies” (97) y, por otro, una mirada de bienestar animal y cómo las mascotas se convierten tácitamente en sujetos de derechos en el contexto de los entornos comunitarios de habitabilidad urbana.

la creciente relevancia y reconocimiento de los animales como titulares de derechos a nivel teórico y jurisprudencial [...]. De ahí que la discusión tendrá que contemplar también el interés y bienestar de los propios animales, en tanto individuos sintientes y

miembros de nuestra comunidad. En otras palabras, la discusión ya no versa sobre algo, sino que sobre alguien [...] (González 2021, 97).

Lo hallado por González en su análisis jurídico de la coexistencia de las mascotas con las personas en copropiedades, resignifica el debate de la convivencia desde una perspectiva más lejana a la consideración de los animales como cosas o muebles, en contra de lo establecido en el Código Civil ecuatoriano que, en cuyo artículo 585, señala que “las especies animales y vegetales serán consideradas conforme a lo determinado en este artículo [como muebles], sin perjuicio de las limitaciones y del resguardo, protección y bienestar animal que reconocen las leyes especiales” (EC 2005a, art. 585), y complementa esta determinación con el término de domésticos en tanto estos últimos están sujetos a dominio o son dependientes del hombre. En contraposición, el COAM (2017b, art. 145A), defiende la identidad de los animales como seres vivos, estableciendo lo siguiente:

Los animales domésticos, domesticados o silvestres no consisten en cosas u objetos; son seres vivos dotados de sintiencia. [...] Las disposiciones acerca de las cosas que constan en el Código Civil, se aplicarán de forma análoga siempre y cuando no esté establecido de otro modo. En ninguna legislación nacional o de los Gobiernos Autónomos Descentralizados sobre propiedad de los animales, prevalecerá su carácter de mercancía.

No obstante, desde una perspectiva más extrema de la des-cosificación de los animales, el Coordinador General de Sanidad Animal de Agrocalidad introduce el dilema de la delgada línea que separa el procurar el bienestar de los animales de compañía que conforman la fauna urbana como parte de la comunidad y la tendencia a humanizar a los animales que pone en riesgo su impronta (C. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 5).¹² De igual manera, ubica la tendencia de las personas a globalizar la tenencia animal con respecto a las especies que se consideran mascotas en otros países, desde una mirada globalizada, como los hurones, los camaleones u otros que la normativa nacional no considera como tales, menos aún, bajo la perspectiva estadística de contar solamente a perros y gatos en el universo de mascotas, en el ejercicio censal 2022.

Con respecto a los términos utilitarios de la mencionada coexistencia, en Ecuador, al igual que en Argentina y Chile, no se ha expedido una normativa que impida

¹² Impronta, de acuerdo con Hernán Mandujano-Camacho, “es un tipo de aprendizaje que ocurre en un periodo crítico, sui generis y breve durante el desarrollo temprano de la especie en cuestión y cuya importancia radica en la fijación clara, estable e irreversible de las preferencias sobre las señales o características aprendidas que como adulto le podrán ayudar a desarrollar comportamientos óptimos al individuo” (Mandujano-Camacho 2010, 50).

expresamente la tenencia de mascotas en edificios. Según la Ley de Propiedad Horizontal vigente en Ecuador, los copropietarios de los inmuebles de condominio deben establecer su reglamento interno de copropiedad cuyo contenido incluirá “las normas sobre administración y conservación de los bienes comunes [...] y todo lo que converge a los intereses de los copropietarios y al mantenimiento y conservación del edificio” (EC 2005b, art. 12). Por lo tanto, esto fortalece la mirada de la tenencia responsable bajo la óptica de la convivencia, poniendo sobre la palestra la necesidad de visibilizar a las mascotas no solo como parte del entorno, sino como miembros de los hogares y de la comunidad.

Sin embargo, lo expuesto por González y articulado en los párrafos recientes, aplica a los casos de vivienda colectiva que, de acuerdo con las cifras del censo 2022 representan apenas el 0,30 % de las viviendas a nivel nacional. En cuanto a los hogares que residen en viviendas particulares, que bordean las 6'591.666 de propiedades a nivel nacional, la situación de la tenencia responsable varía su dinámica, al igual que dependen de varios de factores aplicados a la tenencia en general, como son aspectos socio-económicos, educativos, culturales, características territoriales, entre otros.

De acuerdo con Gómez, Atehortúa y Orozco (2007), “numerosos son los estudios que han demostrado como las mascotas influyen de manera positiva en la salud y en el bienestar humanos. Las investigaciones científicas han clasificado estos efectos en cuatro áreas específicas: terapéuticos, fisiológicos, psicológicos y sicosociales” (Gómez-G. et al. 2007, 379), es decir: por medio de la unión afectiva, en aporte para la recuperación frente a enfermedades, como atributo para el bienestar mental y facilitador de vínculos entre personas, respectivamente.

Para los psicólogos Marcos Díaz y Marcelo Rodríguez, “en muchos sistemas familiares, las mascotas son consideradas como el pegamento que incrementan la interacción y comunicación familiar, mejorando la cohesión en la familia” (Díaz y Rodríguez 2019, 54). Esto considerando lo habitual de la convivencia de los seres humanos con los animales de compañía en el mismo núcleo familiar u hogar y la oportunidad de desarrollar experiencias como un conjunto.

Al ver la convivencia más específica dentro de la familia, un estudio realizado por investigadores de la Universidad Nacional de Loja y la Universidad Católica de Cuenca analiza la relación de las mascotas con los niños, cuya conclusión a continuación citada textualmente, destaca el impacto positivo del vínculo perro-niño:

Las mascotas constituyen fuente de fortaleza y seguridad en la infancia logrando el control de sus emociones de forma sencillamente mágica, en especial los canes permiten a los niños interactuar de forma positiva, logrando su relajación, alcanzando que se disminuya el sentimiento de soledad, controlando su ansiedad, y así aumentan su autoestima, confianza y desarrollan empatía, además permiten desarrollar las habilidades de socialización que logra que los niños aumenten el sentido del humor, de autorrealización, de esta manera sus emociones son canalizadas de forma adecuada, logrando una niñez, basada en el amor cuidado y protección (...). (Córdova-Cando et al. 2019, 775)

A pesar de lo expuesto sobre el rol de apoyo emocional de los animales de compañía en la vida de los humanos, según el Jefe de Gestión Ambiental, Camal, Áridos y Pétreos del GAD Mocache, Luis Zambrano, la fauna urbana no es un tema de prioridad ciudadana en el cantón, ya sea porque son muy pocos los animales en situación de calle o porque no es un tema de interés de la sociedad civil, a la cual considera como poco o no animalista (L. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 8). Por otro lado, para el Municipio de Quito (Quito Informa 2023, párr. 7):

El abandono de animales de compañía y el desconocimiento de la normativa legal vigente son una de las principales causas de sobrepoblación de animales de compañía en espacio público, problema que se desencadena por varios factores como cambios de domicilio, problemas de comportamiento, problemas de salud, camadas indeseadas, factores relacionados con aspectos económicos y falta de interés del tutor.

En contraste, el Municipio de Quito, cuenta con un registro de activistas de animales de compañía que se encuentra en proceso de construcción y se llevan a cabo reuniones de capacitación para los activistas con la finalidad de fortalecer sus capacidades para una mejor colaboración, lo cual evidencia las brechas de involucramiento ciudadano, que responden a las diversidades del territorio ecuatoriano, entre las cuales destaca la población por cantón, en donde Quito alberga a 2'679.722, Mocache a 42.026 y Paute 26.782, representando al 15,82 %, al 0,25 % y al 0,16% de la población total en el año 2022, respectivamente, según el último censo, que respondería a una existencia proporcional de animales de compañía.

Muy cercano a lo indicado por González, Gonzalo Pérez Pejic analiza la estigmatización de los animales bajo la reflexión de que los humanos construyen ciudades para humanos sin considerar la potencial habitabilidad de animales, lo cual interrumpe el ordenamiento normal de la ciudad provocando estereotipos y prejuicios por parte de la sociedad sobre los animales, lo cual, se propaga hacia la opinión pública y las fuentes

mediáticas empeorando la situación de estigmatización de estos animales. Este autor propone:

considerar a los animales: (1) domesticados, como ciudadanos, esto es, miembros plenos de nuestra comunidad, pues fueron traídos a ella privados de otras formas de existencia; (2) silvestres, como ciudadanos de sus propias comunidades soberanas, cuyas relaciones con las comunidades humanas soberanas deberían ser reguladas por las normas de la justicia internacional; y (3) liminales, como residentes, o sea, corresidentes de las comunidades humanas [...]. (Pérez Pejic 2020, 41)

Pérez, en su publicación, cita varios titulares sobre los animales liminales en el contexto de Buenos Aires en Argentina, que bien son replicables en el contexto ecuatoriano y latinoamericano, a continuación, se citan algunos de los enunciados de noticia que, en términos comunicacionales, contienen juicios de valor sobre los animales en contextos comunitarios o, en términos del autor, estigmas hacia los animales:

- “Perro de raza peligrosa atacó y mató a un niño de 3 años” - Ecuador (Semana 2023).
- “Nuevos datos apuntan a que los perros mapache en Wuhan podrían ser el origen del covid-19” - (El Universo 2023b).
- “Perro callejero por poco mata a un niño al sur de la ciudad” - Ecuador (ElCentinelaTv.ec 2023).
- “Alertan que 5 millones de perros callejeros amenazan la salud de mexiquenses” - México (Pérez 2023).
- “Hablando de Mascotas: Evita tocar no acariciar a los perros callejeros” (Expreso 2023).
- “Los gatos, la principal amenaza para los animales de EE.UU.” - Estados Unidos (BBC 2013).
- “Perros y gatos callejeros, un problema de salud en Comondú” - México (Márquez 2023).

La convivencia urbana entre animales de compañía y seres humanos, involucra otra esfera importante en torno a la salud pública. Según autores que defienden la salud humana en relación a la convivencia con los animales de compañía, sobre todo aquellos sin tenencia o con tenencia inadecuada, identifican algunos de los problemas de salud y seguridad pública asociados a esta situación como:

potenciales transmisores de enfermedades zoonóticas; un riesgo sanitario ambiental al destruir las bolsas de basura antes del retiro municipal (primera barrera de contención de

los residuos sólidos domiciliarios); la contaminación con materia fecal y orina en la vía pública y áreas verdes permiten perpetuar los agentes biológicos; las personas mordidas resultan con lesiones traumáticas, desfiguraciones, secuelas psicológicas e incluso la muerte; por último, el impedimento a la libre y segura circulación de peatones con o sin dificultad de desplazamiento (incluyendo el uso de perros de asistencia), sin considerar los accidentes de tránsito de difícil comprobación en que participan los perros. [...]

La presencia de perros vagos y comunitarios en las calles genera altos costos para el sistema asistencial por concepto del tratamiento de mordeduras y patologías zoonóticas como la hidatidosis, sin considerar el desmedro a la economía del núcleo familiar y el daño psicológico. Fuera de las ciudades se debe agregar el costo económico por la pérdida de ganado y el daño a la fauna que permanece siempre en constante amenaza [...]. (Rojas et al. 2018, 2-3)

Bajo esta mirada de salubridad enunciada por Rojas, Lüders, Manterola, y Velasco, el Ministerio de Salud Pública del Ecuador (MSP), a través de la Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica, perteneciente a la Subsecretaría Nacional de Vigilancia, Prevención y Control de la Salud Pública, desarrolla análisis en el territorio nacional, de las enfermedades zoonóticas, las mismas que, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2023b, párr. 1):

son enfermedades infecciosas transmisibles naturalmente desde animales vertebrados al ser humano. La estrecha interacción entre hombres y animales, así como el aumento de la actividad comercial y la movilización de personas, animales, sus productos y subproductos han propiciado una mayor diseminación de las zoonosis. Además, la diseminación de estas enfermedades también puede ser impulsados por la modernización de las prácticas agrícolas, particularmente en las regiones en desarrollo vulnerables a la destrucción del hábitat, la invasión humana y el cambio climático. El impacto de las zoonosis no solo radica en el daño a la salud pública, sino que ocasiona severas pérdidas económicas en la región. [...].

La gaceta epidemiológica del MSP contiene la data obtenida de los análisis que se centran en tres enfermedades zoonóticas de contagio de origen animal: 1) la leptospirosis, 2) la brucelosis y 3) la mordedura de animales susceptibles a rabia. A continuación, se destacan los resultados de dichos análisis y su relación con la población humana y la población de mascotas entre los años 2022 y 2023.

Con respecto la mordedura de animales susceptibles a rabia, el Ministerio indica que “la rabia es una enfermedad viral casi siempre mortal que se transmite a los humanos mediante el contacto con la [saliva infectada por medio de mordeduras o arañazos] (EC Ministerio de Salud Pública 2023, 3)¹³ y atribuye a esta enfermedad zoonótica datos a

¹³ Cita completada a partir del concepto utilizado por la Organización Panamericana de la Salud: <https://www.paho.org/es/temas/rabia#:~:text=La%20rabia%20es%20una%20zoonosis,medio%20de%20mordeduras%20o%20ara%C3%B1azos>.

nivel mundial, nacional y provincial, considerando además una relación intergeneracional de las exposiciones a animales infectados:

Se calcula que en todo el mundo se producen anualmente 10 millones de exposiciones en seres humanos y 55 defunciones por rabia, casi todas en los países en desarrollo, en particular en Asia y África. La mayoría de muertes en seres humanos son secundarias a mordeduras de perro en las cuales no se brindó una profilaxis adecuada después de la exposición. En Ecuador el primer caso de rabia se notificó en 1941, en 1996 el país registro la más grave epidemia de rabia con 65 personas fallecidas con una tasa de mortalidad de 0.58 por 100.000 mil habitantes, una de las más altas de los países de las Américas. El último caso registrado de rabia en caninos fue en el 2006 y en el 2011 se registró un caso de rabia silvestre en humanos. En el país se ha diagnosticado rabia en otras especies, de animales que incluyen, felinos, bovinos, porcinos, equinos y ovinos, en zonas rurales y urbanas marginales, así como también rabia silvestre en murciélagos. En el año 2022 la notificación de mordeduras por mamíferos susceptibles de rabia aumento en relación al año 2021. La provincia con mayor notificación en el año 2022 fue Pichincha con 2.398 casos, seguido de Guayas y Manabí con 1.384 y 1.2226 casos respectivamente. Para el año 2023 hasta la semana epidemiológica (SE) 42 se han reportado 11.735 exposiciones siendo la provincia de Pichincha la que reporta el mayor número de exposiciones con 3168 el grupo de edad más afectado es el de 20 a 49 años en el sexo femenino con el 54.03%. sin embargo, estos datos son provisionales y sujetos a cambios por validación y cierre de los casos en el sistema de notificación. (EC Ministerio de Salud Pública 2023, 3)

De acuerdo con dicha Gaceta, se evidencian picos importantes de mordeduras en el año 2023 y en el año 2019, con respecto al año 2020, por ejemplo. Los niveles bajos de mordedura en el año 2020, tomando en cuenta el contexto de confinamiento a razón de la epidemia por COVID 19. Aparte de esta particularidad, el gráfico, a continuación, demuestra una constante anual de casos de mordedura denunciados por los ciudadanos afectados y registrados por el Ministerio de Salud Pública; realidad que podría dejar por fuera aquellos casos que pudieran no haber sido denunciados y, por lo tanto, que no gozan de conocimiento del órgano público competente.

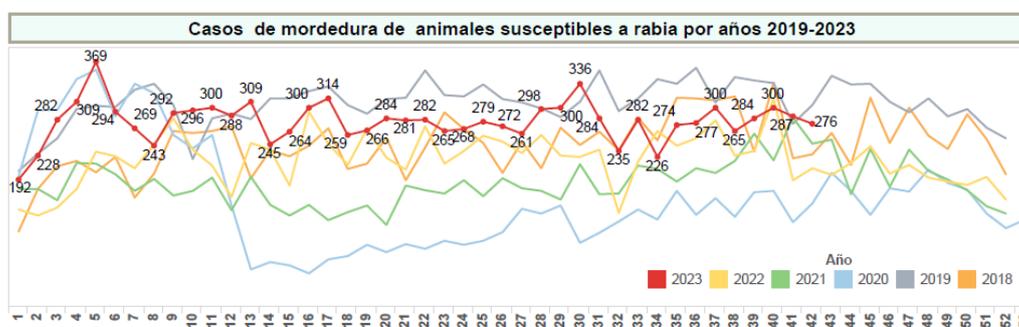


Figura 2. Casos de mordedura de animales susceptibles a rabia por años 2019-2023

Fuente y elaboración: MSP (2023)

Con respecto a la prevalencia territorial de los casos de mordedura en Ecuador, las gacetas epidemiológicas del año 2022 y 2023 indican un aumento de 840 casos al 2023 y ubican los casos sobresalientes en las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí, e indica que aquellos que presentan menos casos de mordedura reportados son Orellana, El Oro y Galápagos, como se puede apreciar en la siguiente comparación de mapas.

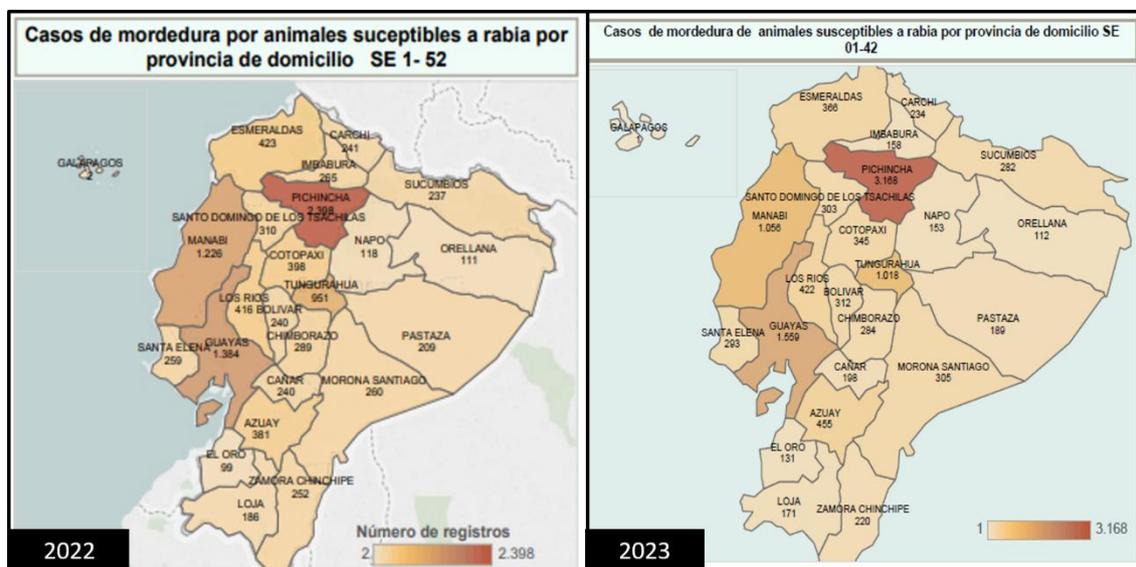


Figura 3. Casos de mordedura por animales susceptibles a rabia por provincia de domicilio 2022-2023

Fuente y elaboración: MSP (2022), MSP (2023)

Al contrastar los datos de la presencia de casos de mordedura con el número de población humana y la cantidad de animales de compañía censados en el año 2022, es destacable, tal cual se presenta en el siguiente gráfico, la similitud de casos denunciados entre los años 2022 y 2023 así como la proveniencia geográfica de estas, siendo 10.895 y 11.735, respectivamente, presentando un pico en Pichincha que sobresale en relación al resto de provincias, cuyo pico más bajo se mantiene en Galápagos. Por otro lado, está la relación proporcional que existe entre el número de personas con el número de animales de compañía censados por provincia, no así todos los casos de mordedura.

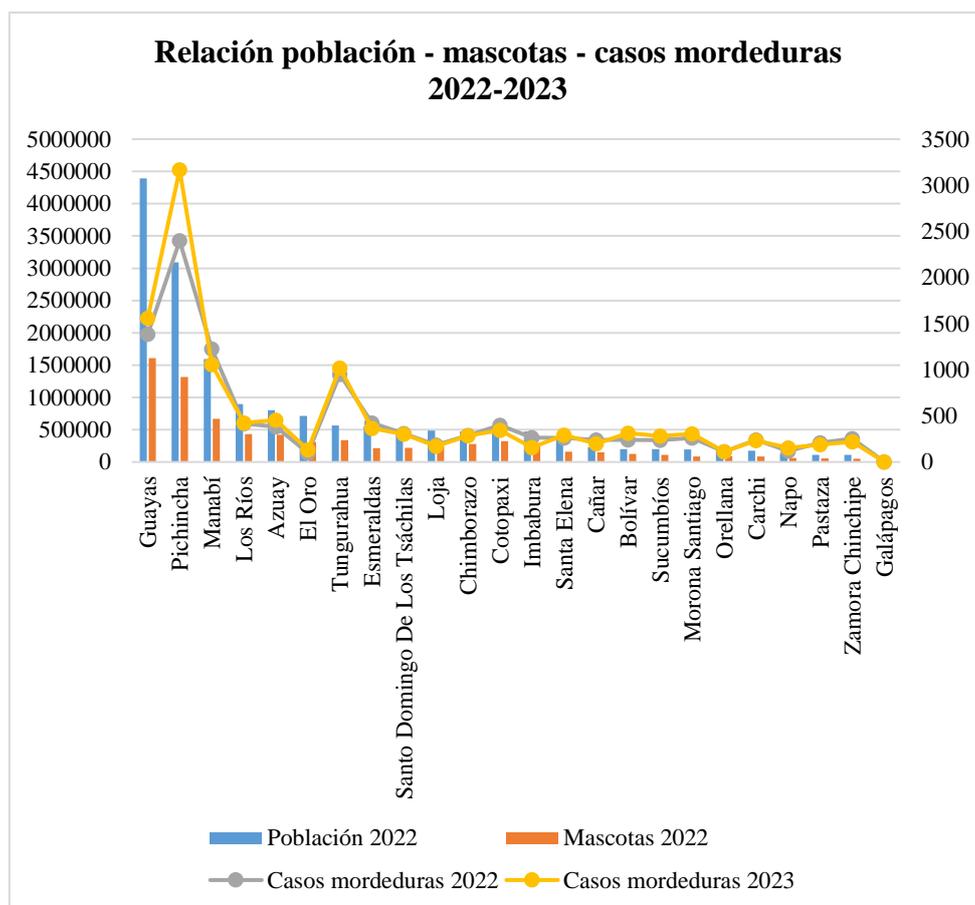


Figura 4. Relación población-mascotas-casos-mordeduras 2022-2023

Fuente: MSP (2022), (2023)

Elaboración propia

Las provincias de Tungurahua y Esmeraldas se encuentran entre las cinco provincias que más casos de mordedura ha registrado en el año 2022, la primera replicando su estatus en el año 2023; no obstante, ambas provincias mencionadas albergan menos población humana y mascotas que El Oro, provincia la cual en el año 2022 apenas registró 99 casos y en el año 2023, 131, ubicándose entre las cinco provincias con menos casos de mordedura denunciados. Loja en el año 2022, Imbabura en 2023 y Orellana en 2022 y 2023, también resaltan en las estadísticas al encontrarse entre las cinco provincias con menos casos de mordedura denunciados, a pesar de tener más población que las cinco provincias menos pobladas del país (Carchi, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe y Galápagos), según los resultados del censo 2022, como se presenta en la tabla a continuación, en donde se ha identificado en color naranja a las provincias con valores mayores y en color verde a aquellas con cifras menores:

Tabla 3
Casos de mordedura por animales susceptibles a rabia por provincia de domicilio 2022-2023, población y mascotas 2022

Provincia	Población 2022	Mascotas 2022	Casos mordeduras 2022	Casos mordeduras 2023
Guayas	4391923	1609653	1384	1559
Pichincha	3089473	1316279	2398	3168
Manabí	1592840	670356	1226	1056
Los Ríos	898652	431309	416	422
Azuay	801609	419474	381	455
El Oro	714592	308545	99	131
Tungurahua	563532	336417	951	1018
Esmeraldas	553900	215091	423	366
Santo Domingo de los Tsáchilas	492969	216757	310	303
Loja	485421	245941	186	171
Chimborazo	471933	279265	289	284
Cotopaxi	470210	324153	398	345
Imbabura	469879	248680	265	158
Santa Elena	385735	157391	259	293
Cañar	227578	147688	240	198
Bolívar	199078	125525	240	312
Sucumbíos	199014	109929	237	282
Morona Santiago	192508	86836	260	305
Orellana	182166	89363	111	112
Carchi	172828	84133	241	234
Napo	131675	58332	118	153
Pastaza	111915	56742	209	189
Zamora Chinchipe	110973	51480	252	220
Galápagos	28583	11925	2	1
Total	16938986	7601264	10895	11735

Fuente: MSP (2022), (2023)

Elaboración propia

Con respecto a la leptospirosis, el MSP indica que “es una zoonosis bacteriana, causada por microorganismos del género leptospira, con 20 gemoespecies patógenas y no patógenas con 300 serovariedades agripadas en 26 serogrupos, que afectan sobre todo a animales salvajes y domésticos, lo mismos que son reservorios” (EC Ministerio de Salud Pública 2023, 1). Además, informa lo siguiente sobre la forma de contacto, síntomas y datos de la situación actual de la enfermedad hasta la actualidad (2023):

El periodo de incubación por lo general es de 5 a 14 días con períodos de 2 a 30 días. Se transmite por contacto de las mucosas o piel lesionada con tierra húmeda o vegetación contaminada con orina o tejidos de animales infectados, agua contaminada. La enfermedad se presenta de cuatro formas clínicas, 1) Sd. Gripal leve 2) Síndrome de Weil, en el que se presenta ictericia, insuficiencia renal, hemorragia y miocarditis con arritmia, 3) Meningitis o meningoencefalitis y 4) Hemorragia pulmonar que lleva con insuficiencia respiratoria, en su fase aguda (primera fase) se presenta fiebre alta, mialgias, cefalea frontal y retro orbitaria, se acompaña de náuseas, vómito, dolor abdominal, diarrea, tos, fotofobia y erupción en tronco y región pretibial, en el 30% de pacientes se presenta enrojecimiento conjuntival. En la segunda fase (fase inmunitaria) tenemos fiebre prolongada, ictericia, insuficiencia renal, hemorragia, insuficiencia respiratoria,

hipotensión miocarditis, meningitis, confusión mental y depresión. En el Ecuador la leptospirosis se vigila debido a que es potencialmente causa de enfermedad grave o muerte. En el 2022 entre la semana 1 a 12 de acuerdo la fecha de notificación se tiene 40 casos. En el año 2023 hasta la semana epidemiológica (SE), 42 se han registrado 569 casos, 287 de ellos en la provincia del Guayas, el grupo de edad más afectado es el de 20 a 49 años en el sexo masculino con el 53.29%.

De acuerdo a las gacetas epidemiológicas del MSP, se evidencian picos importantes de mordeduras en el año 2023 en relación a los años anteriores. La última gaceta del año 2022 (SE 52) indica lo siguiente:

En Ecuador la Leptospirosis, se ha estimado una media anual de 1 caso por 100.000 habitantes, entre los años 2016 al 2018 se han confirmado 363 casos, con mayor predominio en las provincias de la costa (Manabí, Esmeraldas y Los Ríos) con un porcentaje de 43% del total de provincias donde se presentaron casos. Comparando los casos presentados en el año 2020 se notificaron 137 casos, en el año 2021 se notificaron 75 casos, hasta la SE 52 del 2022 se han notificado 134 casos. (EC Ministerio de Salud Pública 2022, 1)

Los datos 2023 en contraste con los del año 2022, evidencian un aumento considerable de los casos reportados de leptospirosis, de 134 a 569. A diferencia de lo sucedido con las mordeduras de animales susceptibles a rabia, los casos de leptospirosis presentan niveles más bajos en el año 2021. El siguiente gráfico demuestra una constante anual de personas afectadas entre los años 2018 y 2023, reportados al MSP. Al igual que en el caso de la rabia, existe la probabilidad de que los datos no consideren aquellos casos sin denuncia y, por ende, sin atención del ente competente.

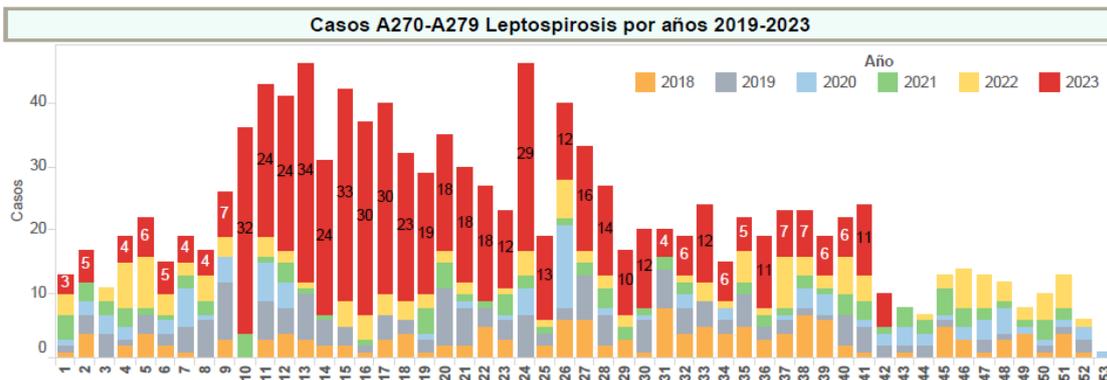


Figura 5. Casos de leptospirosis 2019-2023.

Fuente: MSP (2023)

Con respecto a la ubicación de los casos de leptospirosis en Ecuador, destacan en el año 2022 las provincias de Manabí con 43 casos y Esmeraldas con 24. En este último caso, cabe destacar la presencia de la enfermedad en una población que ocupa el octavo puesto de las provincias por número de habitantes, según el censo 2022. Para el año 2023,

Manabí permanece entre las cinco provincias que presentaron más casos de esta enfermedad, con 92 casos, superada por Guayas, provincia que presenta hasta el último reporte del MSP, 287 casos. Adicionalmente, destacan Morona Santiago, Santo Domingo de los Tsáchilas y Pichincha, con 43, 32 y 15 casos, respectivamente.

Como se presenta en la imagen comparativa a continuación, a diferencia de la situación de las mordeduras de animales susceptibles a rabia, la leptospirosis no se presentó en 7 de las 24 provincias del país en el año 2022: Tungurahua, Chimborazo, Santa Elena, Cañar, Bolívar, Carchi y Galápagos. Para el año 2023, excepto Tungurahua, Cañar y Bolívar, que presentan 2, 1 y 2 casos, respectivamente, el resto de los mencionados no registran casos de leptospirosis en sus territorios en el año 2023 (noviembre).

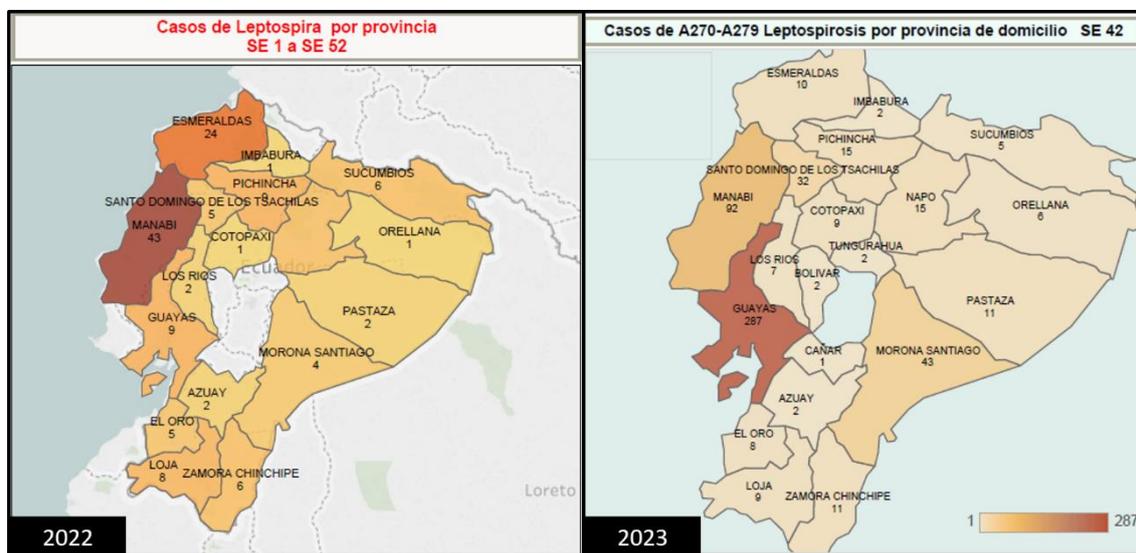


Figura 6. Casos de leptospirosis por provincia 2022-2023
Fuente y elaboración: MSP (2022), (2023)

Al contrastar los datos de la presencia de casos de leptospirosis con el número de población humana y la cantidad de animales de compañía censados en el año 2022, es destacable, tal cual se presenta en el siguiente gráfico, son las diferencias considerables en el caso de Guayas que aumentó 278 casos entre el año 2022 y 2023, así como Manabí, Morona Santiago y Santo Domingo de los Tsáchilas, con 49, 39 y 27 casos adicionales, respectivamente, en el año 2023 en relación al 2022. También resalta el caso de Esmeraldas, principalmente, al haber reducido 14 casos en 2023, y Sucumbíos 1.

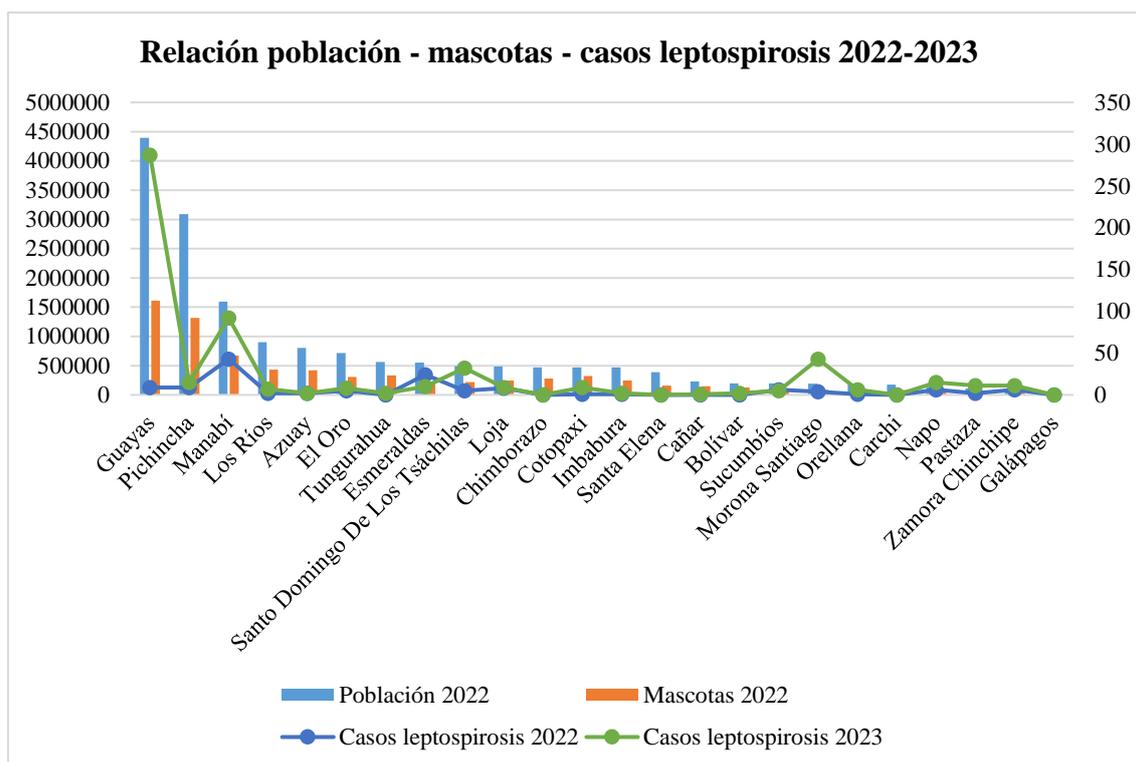


Figura 7. Relación población - mascotas - casos leptospirosis 2022-2023

Fuente: MSP (2022), (2023)

Elaboración propia

Por otro lado, en cuanto a la relación proporcional que existe entre el número de personas con el número de animales de compañía censados por provincia, no se identifica un patrón, más allá de la prevalencia de casos en las provincias más pobladas como son Guayas, Pichincha y Manabí. Y el caso especial de Galápagos que concuerda en menor cantidad de personas, animales de compañía y casos de leptospirosis en el territorio provincial. En la tabla a continuación, se ha identificado en color naranja a las provincias con valores mayores y en color verde a aquellas con cifras menores relacionadas con la población de personas, mascotas y casos de leptospirosis:

Tabla 4
Casos de leptospirosis por provincia de domicilio 2022-2023, población y mascotas 2022

Provincia	Población 2022	Mascotas 2022	Casos leptospirosis 2022	Casos leptospirosis 2023
Guayas	4391923	1609653	9	287
Pichincha	3089473	1316279	9	15
Manabí	1592840	670356	43	92
Los Ríos	898652	431309	2	7
Azuay	801609	419474	2	2
El Oro	714592	308545	5	8
Tungurahua	563532	336417	0	2
Esmeraldas	553900	215091	24	10

Santo Domingo de los Tsáchilas	492969	216757	5	32
Loja	485421	245941	8	9
Chimborazo	471933	279265	0	0
Cotopaxi	470210	324153	1	9
Imbabura	469879	248680	1	2
Santa Elena	385735	157391	0	0
Cañar	227578	147688	0	1
Bolívar	199078	125525	0	2
Sucumbíos	199014	109929	6	5
Morona Santiago	192508	86836	4	43
Orellana	182166	89363	1	6
Carchi	172828	84133	0	0
Napo	131675	58332	6	15
Pastaza	111915	56742	2	11
Zamora Chinchipe	110973	51480	6	11
Galápagos	28583	11925	0	0
Total	16938986	7601264	134	569

Fuente: MSP (2022), (2023)

Elaboración propia

Finalmente, en cuanto a la brucelosis, el MSP, en su gaceta epidemiológica señala que “es una enfermedad zoonótica, producida por varias especies de bacterias de género *Brucella* (*Brucella abortus*, *Brucella melitensis*, *Brucella suis*, *Brucella canis*, *Brucella ceti* y *Brucella pinnipedialis*, las tres primeras son las que principalmente afectan al hombre)” (EC Ministerio de Salud Pública 2023, 2). Además, detalla el cuadro sintomatológico alrededor de esta enfermedad, las principales formas de transmisión y el protocolo básico a seguir en caso de contagio, acompañado de algunas cifras de los años 2022 y 2023:

en humanos puede ser de comienzo agudo o insidioso, se caracteriza por presentar fiebre continua, intermitente o irregular de duración variable, “sudoración profusa, artralgia, mialgia (triada clásica)”, cefalea, debilidad, fatiga, anorexia y pérdida de peso. Puede durar días, meses o más de un año si no es tratada adecuadamente. El reservorio más común es el ganado vacuno, porcino, caprino y ovino; el período de incubación puede ser de cinco a 60 días, más comúnmente de uno a dos meses. Entre los mecanismos de transmisión están el contacto directo con el animal infectado a través de la mucosas o piel lesionada con tejidos, sangre, orina, secreciones vaginales, fetos abortados, especialmente placentas. Consumir alimentos o bebidas contaminadas como carne poco cocida, productos lácteos no pasteurizados. La inhalación de agentes transmitidos por el aire. La prevención más importante es eliminar la infección de los animales contaminados, así como la capacitación y entrenamiento del personal expuesto; la búsqueda activa de casos, la vigilancia epidemiológica, esta vigilancia que debe ser coordinada en territorio con Agrocalidad. En el Ecuador de acuerdo a las cifras ingresadas al Sistema de Vigilancia la incidencia de la enfermedad en humanos para el año 2022 es de 0.16 por 100.000 habitantes; hasta la SE 42 de 2023 se ha notificado 14 casos, 4 de ellos se encuentran en la provincia del Azuay y 4 más en la Pichincha. (EC Ministerio de Salud Pública 2023, 2)

Al respecto de lo mencionado por el MSP en su Gaceta epidemiológica, es preciso sumar lo señalado por la Organización Mundial de la Salud (2020) cuando incluye a los perros como parte de las especies animales susceptibles a contagiar la brucelosis; así como lo mencionado por la Organización Panamericana de la Salud sobre la brucelosis: “Esta alta incidencia de la enfermedad en humanos se debe fundamentalmente a factores socioculturales y al éxito o fracaso de las medidas de control en los animales domésticos” (Organización Panamericana de la Salud 2023a, párr. 4).

De acuerdo a dicha Gaceta, se evidencian picos importantes de casos de brucelosis los años 2018 y 2019, en el periodo 2018 y 2023. En el año 2023 se han reportado apenas 14 casos. Es importante considerar que los datos presentados por el MSP pudieron no haber considerado los casos de brucelosis que no cuenten con denuncia formal y, en consecuencia, en desconocimiento del Ministerio de Salud Pública.

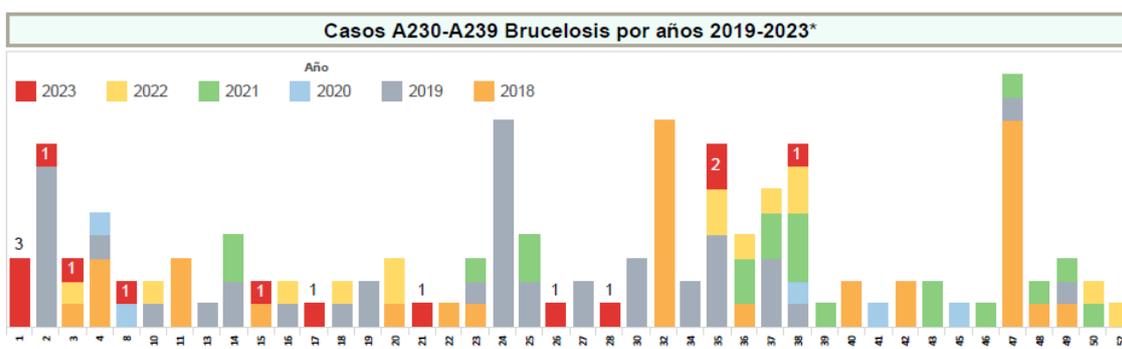


Figura 8. Casos de brucelosis por año 2019-2023

Fuente y elaboración: MSP (2023)

Con respecto a la prevalencia territorial de los casos de brucelosis en Ecuador, las gacetas epidemiológicas de los años 2022 y 2023 indican un aumento de 2 casos al 2023, siendo la enfermedad que menos casos presenta entre 2022 y 2023, en relación a la leptospirosis y los casos de mordedura con susceptibilidad de rabia.

A nivel provincial, se registran 12 casos distribuidos en 9 de las 24 provincias en el año 2022: 4 en la Sierra (Cañar, Loja, Pichincha y Azuay), 3 en la Amazonía (Sucumbíos, Orellana y Zamora Chinchipe) y 2 en la Costa (Guayas y Esmeraldas). Para el año 2023, 8 de las provincias registran en conjunto 14 casos, prevaleciendo Pichincha (con 4 casos), Azuay (4), Guayas (1), Esmeraldas (1) y Zamora Chinchipe (1), e incorporándose a las estadísticas las provincias de: Cañar, Loja, Sucumbíos y Orellana, presentando un caso en cada una, como se aprecia en los mapas a continuación:

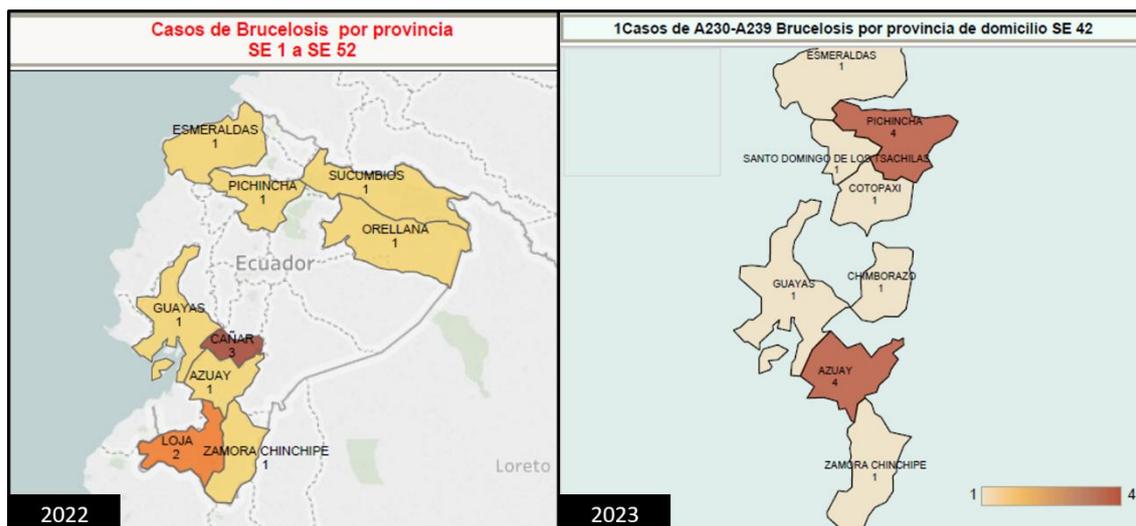


Figura 9. Casos de brucelosis por provincia 2022-2023

Fuente y elaboración: MSP (2022), (2023)

Al contrastar los datos de la presencia de casos de brucelosis con el número de población humana y la cantidad de animales de compañía censados en el año 2022, se evidencia una concentración de las tres variables en Pichincha, Azuay y Guayas, siendo las dos primeras las que albergan el 57 % de casos a nivel nacional; sin embargo, en el resto de provincias que presentan al menos un caso la población se encuentra en el tercil intermedio y en el de mayor cantidad de personas y mascotas; tal es el caso de Zamora Chinchipe, que a pesar de ser la segunda provincia menos poblada del país, presentó un caso de brucelosis en 2022 y otra en el año 2023, situación que no sucede en Manabí, provincia que en dicho periodo no registra casos, a pesar de ser la tercera provincia más poblada, como se visualiza en la Figura 10.

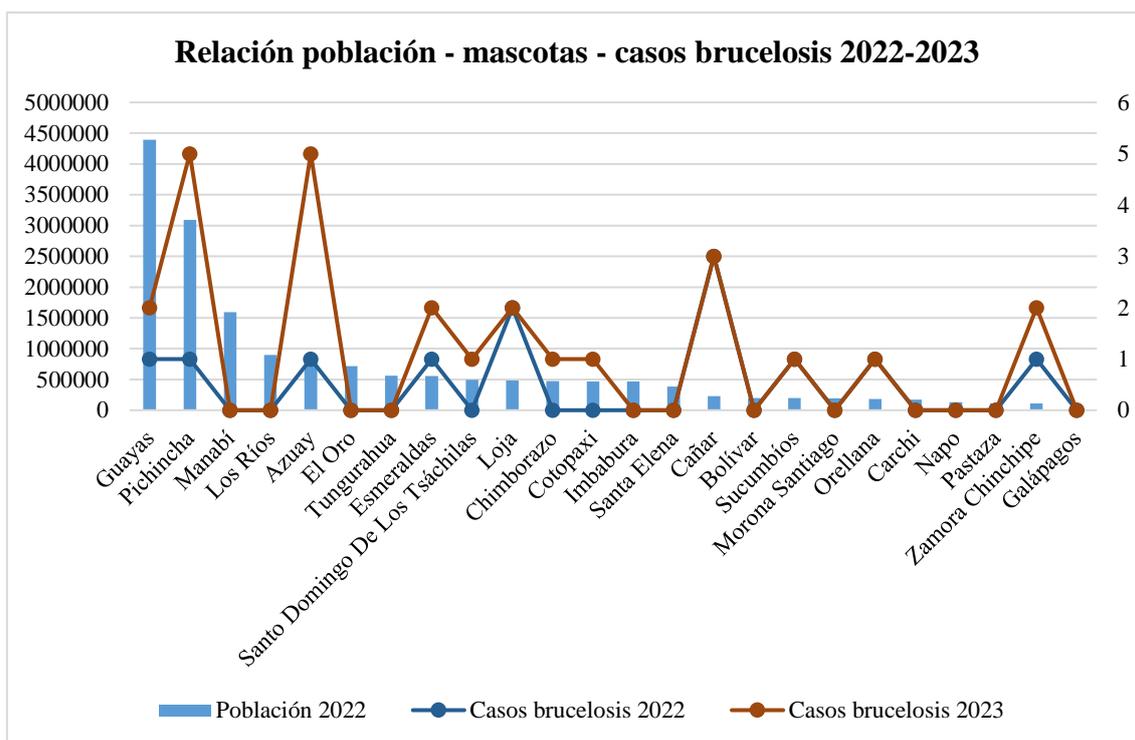


Figura 10. Relación población - mascotas - casos brucelosis 2022-2023

Fuente: MSP (2022), (2023)

Elaboración propia

De igual forma, la tabla identifica en color naranja a las provincias con valores mayores y en color verde a aquellas con cifras menores relacionadas con la población de personas, mascotas y casos de brucelosis. Como se muestra en la tabla, resaltan los picos de casos de brucelosis en provincias con poca población de personas y mascotas, por lo que es importante recordar que la brucelosis no solo puede ser transmitida por animales de compañía, sino que, principalmente los portadores pertenecen a especies de ganado vacuno, porcino, caprino y ovino.

Tabla 5

Casos de brucelosis por provincia de domicilio 2022-2023, población y mascotas 2022

Provincia	Población 2022	Mascotas 2022	Casos brucelosis 2022	Casos brucelosis 2023
Guayas	4391923	1609653	1	1
Pichincha	3089473	1316279	1	4
Manabí	1592840	670356		
Los Ríos	898652	431309		
Azuay	801609	419474	1	4
El Oro	714592	308545		
Tungurahua	563532	336417		
Esmeraldas	553900	215091	1	1
Santo Domingo de los Tsáchilas	492969	216757		1
Loja	485421	245941	2	
Chimborazo	471933	279265		1

Cotopaxi	470210	324153		1
Imbabura	469879	248680		
Santa Elena	385735	157391		
Cañar	227578	147688	3	
Bolívar	199078	125525		
Sucumbíos	199014	109929	1	
Morona Santiago	192508	86836		
Orellana	182166	89363	1	
Carchi	172828	84133		
Napo	131675	58332		
Pastaza	111915	56742		
Zamora Chinchipe	110973	51480	1	1
Galápagos	28583	11925		
Total	16938986	7601264	12	14

Fuente: MSP (2022), (2023)

Elaboración propia

En realidad, la data no presenta una tendencia a la preexistencia de la enfermedad en provincias con numerosas poblaciones de personas y mascotas, como sucede con los casos de mordedura susceptibles a rabia y de leptospirosis, excepto en Pichincha, Azuay y Manabí, en donde coinciden los datos, lo cual tampoco asegura que los contagios hayan sido causados por animales de compañía y posiblemente por el ganado situado en cada provincia. Esto, considerando que, de acuerdo con la última Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua (ESPAC), realizada por el Instituto de Estadística y Censo en abril 2022 de 2022, existían 306.117 cabezas de ganado vacuno, 46.012 de ganado porcino y 42.851 de ganado ovino; en Guayas, 222.624, 105.828 y 18.397, y en Manabí 805.455, 95.521 y 27.238, respectivamente (EC, Instituto Nacional de Estadística y Censos 2022).¹⁴

En tal sentido es preciso enfatizar en el equilibrio de la sanidad animal y la salud humana, en el marco de la salud pública, para armonizar la convivencia humano-fauna urbana. En un estudio previo realizado sobre la corresponsabilidad ciudadana en el manejo de la fauna urbana en Quito, en donde en base a encuestas realizadas a tutores de mascotas, se considera que:

en el terreno de la salud preventiva animal, el tenedor del animal es el responsable de cuidar que sus mascotas cuenten con los controles veterinarios necesarios para fortalecer el sistema inmunológico animal y para evitar cualquier contagio o aparición de zoonosis. El problema se evidencia desde una dimensión más integral, ya no únicamente del ser humano como vulnerable al contagio de enfermedades de animales, sino al ciudadano como subsidiario en el bienestar de la salud de ambos. (Mora 2017, 79)

¹⁴ Datos corresponden a la existencia de ganado al día de la visita en Pichincha en abril de 2022, según nota técnica del INEC.

Dicho estudio realizado en el año 2017 evidencia que existencias falencias en el cuidado de la salud de los animales de compañía por parte de sus tutores, ya sea esto debido a una situación de desconocimiento de los cuidados preventivos u otras causas, como las limitaciones económicas, la falta de interés, entre otras. A continuación, se presentan algunos datos recolectados en el estudio en relación a esta circunstancia:

de un total de 167 tenedores encuestados en Quito, el 88% asegura que su mascota cuenta con carnet de salud, y el 89% indica que su mascota cuenta con las vacunas anuales. Sin embargo, de una muestra de 168 personas en Quito, solo el 32% lleva cada dos o tres meses a su mascota al veterinario, el 26% lo hace cada seis meses, el 19% cada mes, el 13% cada año, el 8% cuando el animal se enferma, y el 2% no lleva a su animal de compañía para que reciba atención médica veterinaria. (Mora 2017, 45)

Finalmente, desde una perspectiva de conservación, la regulación y el control de la fauna urbana es relevante para propender a que la fauna silvestre urbana se mantenga en su hábitat natural. Con respecto al cumplimiento normativo, el COAM, en su artículo 147, incluye entre las prohibiciones específicas sobre los actos en contra de los animales “la crianza, tenencia o comercialización de fauna silvestre exótica o nativa o sus partes constitutivas [...]” (EC 2017b, art. 147, num. 5).

Entre las razones no normativas por las cuales un animal silvestre no debería ser una mascota o tratado como un animal de compañía, la Guía para aprender de fauna, desarrollado por la Universidad CES de Medellín, en el contexto metropolitano del Valle de Aburrá, en Antioquia, Colombia, se enlistan las siguientes, además de ser una prohibición legal:

2. Requieren de alimento especializado y variado que solo consiguen en la naturaleza.
3. Necesitan espacio y ambientes naturales para poderse reproducir y evitar su extinción.
4. Les es indispensable la compañía y enseñanzas de individuos de su misma especie para estimular su supervivencia.
5. Inevitablemente el animal en cautiverio termina defendiéndose, mostrando un comportamiento agresivo y temperamental, llegando a convertirse en amenaza para el ser humano.
6. Fuera de su hábitat no pueden realizar funciones importantísimas, por ejemplo: dispersar semillas y controlar plagas para mantener el equilibrio en los ecosistemas.
7. Se enferman, deprimen y debilitan, muchas veces sin importar lo bien que los queramos tratar, condición que los lleva a la muerte en poco tiempo.
8. Cuando compras una “mascota” de fauna silvestre, estás fomentando el tráfico ilegal, estás pagando por la destrucción del planeta y estas contribuyendo con la extinción de las especies.
9. Por cada ejemplar enjaulado y/o secuestrado, muchos más han muerto en el proceso de apresamiento, transporte y comercialización.
10. Son portadores de muchas enfermedades que pueden transmitir a los humanos (enfermedades zoonóticas) o a los animales domésticos ocasionando graves dolencias e inclusive la muerte. (Gómez Higueta et al. 2019, 58)

La conservación de las especies de fauna silvestre en sus hábitats naturales, como señala el punto 10 del decálogo del Valle de Aburrá, además propende a la salud pública, en general. Como se evidencia en la Gaceta epidemiológica del Ministerio de Salud Pública, la convivencia con fauna silvestre podría causar enfermedades zoonóticas, como lo sucedido en el 2011 al reportarse un caso de rabia silvestre en humanos y habiéndose identificado a los murciélagos como portadores registrados en Ecuador, por ejemplo.

Si bien estos casos involucran la gestión del gobierno central, tanto del ente rector de ambiente como del rector de salud pública, los GAD son los gobiernos más cercanos a la vida silvestre, en términos territoriales. Por esta razón, el trabajo articulado entre los distintos niveles de gobierno y el control municipal en sus respectivas circunscripciones es fundamental, tanto para precautelar el bienestar animal, como la salud pública, en general.

2. Situación de la gestión gubernamental para el manejo de la fauna urbana en Ecuador

Si bien el manejo de fauna urbana es una función del nivel de gobierno municipal, la administración de los gobiernos en los cantones requiere de soporte de orden nacional, pues el objetivo de la gestión concurrente de competencias y funciones es facilitar que los esfuerzos del trabajo en territorio se conecten con los objetivos nacionales, respondan al ordenamiento jurídico sectorial y aporten a la garantía de derechos, los cuales son universales y transversales.

En ese sentido, el artículo 9 del Código Orgánico Administrativo, determina como uno de los principios para el accionar de las instituciones públicas, el principio de coordinación (EC 2017a, art. 9), mediante el cual se propende el desarrollo de las competencias de forma racional y ordenada, evitando la duplicidad y la omisión de funciones.

En tanto las instituciones que integran la Función Ejecutiva, de conformidad con lo establecido en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), según su forma y jerarquía, pueden ejercer sus atribuciones, en virtud de las competencias otorgadas por la ley, en el marco de las siguientes facultades:

Tabla 6
Facultades de las instituciones de la Función Ejecutiva (desconcentración)

Facultad	Descripción	Formas de las entidades			
		Ministerios	Secretarías	Agencias de Regulación y Control	Institutos
Rectoría	Emitir políticas públicas nacionales o de Estado que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo.	X	X		
Coordinación	Concertar los esfuerzos institucionales múltiples o individuales para alcanzar las metas gubernamentales y estatales.	X	X		
Planificación	establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos.	X	X		
Regulación	Emitir normas para el adecuado y oportuno desarrollo y cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios.	X	X	X	X
Gestión	Administrar, proveer, prestar, ejecutar y financiar bienes y servicios públicos, a través de políticas, planes, programas y proyectos.	X	X		X
Control	Comprobar, fiscalizar, supervisar y vigilar el cumplimiento del ordenamiento jurídico.	X	X		
Control técnico	Garantizar el cumplimiento de las normas técnicas, así como los estándares de calidad y eficiencia.			X	
Evaluación	Determinar, de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia, efectividad e impacto de actividades, en relación a los objetivos programados y en base a un sistema de indicadores de gestión y resultados.	X			

Fuente: ERJAFE (2002)

Elaboración propia

Por su lado, pero de manera muy similar, en el marco del régimen descentralizado, con respecto a los GAD, el COOTAD, determina 5 facultades para el ejercicio de sus atribuciones, en el marco de las competencias y de la circunscripción territorial correspondiente a cada nivel de gobierno:

Tabla 7
Facultades de los niveles de gobierno (descentralización)

Facultad	Descripción
Rectoría	Emisión de políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo. Si bien la rectoría es nacional y corresponde al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos, los GAD también ejercen esta facultad en el marco de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional.
Planificación	Establecimiento y articulación de las políticas, objetivos, estrategias, y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, en el marco del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. La planificación es concurrentemente para todos los niveles de gobierno.
Regulación	Emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los administrados.

Control	Capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como los estándares de calidad y eficiencia en el ejercicio de las competencias y en la prestación de los servicios públicos, atendiendo el interés general y el ordenamiento jurídico.
Gestión	Capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Puede ejercerse concurrentemente entre varios niveles de gobierno, según el modelo de gestión de cada sector.

Fuente: COOTAD (2010b, art. 116)

Elaboración propia

Cómo se evidencia en el cuadro de las facultades de los GAD, en relación a las de la Función Ejecutiva del Gobierno Central, las facultades de coordinación, control técnico y evaluación no constan como tales a nivel descentralizado, aunque su esencia se encuentra contenida en las facultades de rectoría, control y gestión de los GAD.

Con esos antecedentes, a continuación, se describe por nivel de gobierno las atribuciones determinadas por la normativa nacional vigente, organizadas por facultades. Esto, se encuentra detallado en la matriz de modelo de gestión nacional (Anexo 1).

2.1. Atribuciones del Gobierno central

Si bien el manejo de la fauna urbana es una función de carácter municipal y metropolitano, en concordancia con el principio de coordinación y corresponsabilidad al que se rige el ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados de acuerdo con el artículo 3, literal c del COOTAD, los municipios deberán articular sus acciones con los otros niveles de gobierno para la gestión concurrente.

Con ese preámbulo, cabe destacar el rol determinante que tienen las entidades del gobierno central en el ejercicio de las competencias descentralizadas ejercidas por los GAD. El modelo de descentralización implantado en el Ecuador, motivado por la Constitución del 2008, contempla una relación con enfoque *top down*, en la cual la rectoría, planificación y regulación en los niveles de gobierno subnacional se encuentran supeditados a las definiciones nacionales.

Es así que, en virtud de la lógica orgánica de la descentralización en el país, el manejo de fauna urbana por parte de los GAD municipales y metropolitanos depende de los lineamientos y normas técnicas que el gobierno central emita en el marco de los ámbitos determinados en el artículo 142 del COAM por parte de los ministerios, secretarías e institutos de la Función Ejecutiva que correspondan según sus competencias. De tal forma, el gobierno central se encuentra involucrado de la siguiente manera, en el marco de su rectoría o la emisión de lineamientos, directrices y/o política pública de carácter nacional:

Tabla 8

Rectores de la fauna urbana y sus ámbitos

Institución del gobierno central	Ámbito de rectoría
Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca: -Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). - Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario (Agrocalidad) - Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP).	Bienestar de los animales destinados al consumo, en toda la cadena de producción, para procurar la inocuidad y calidad de los productos que llegan al consumidor.
Autoridad Nacional de Salud: -Ministerio de Salud Pública (MSP)	Prevención y control de enfermedades transmisibles entre animales y personas.
Autoridad Nacional de Educación: -Ministerio de Educación (MINEDUC)	Principios, valores y criterios sobre bienestar animal, convivencia armónica, y tenencia responsable, incluidos en el Sistema Nacional de Educación.
Autoridad Nacional de Investigación: -Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) -Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública (INSPI)	Planes, programas y proyectos de investigación que se realicen con animales, de conformidad con estándares internacionales y la ley.
Autoridad Ambiental Nacional: -Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE)	Fauna silvestre y fauna silvestre urbana, de conformidad con las disposiciones del COAM.

Fuente: COAM (2017b, art. 142)

Elaboración propia

Las entidades del Gobierno Central tienen a su cargo atribuciones de rectoría y de regulación, con respecto a lo siguiente:

- “El bienestar de los animales destinados al consumo, en toda la cadena de producción, para procurar la inocuidad y calidad de los productos que llegan al consumidor, así como el bienestar de los animales destinados, trabajo u oficio, de conformidad con las normas de la materia” (EC 2017b, art. 143, num. 1). Esto le corresponde a la Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.
- “Prevención y control de enfermedades transmisibles entre animales y personas” (EC 2017b, art. 143, num. 2). Esto le corresponde a la Autoridad Nacional de Salud.
- “Para ser incorporados en el Sistema Nacional de Educación relativo a principios, valores y criterios sobre bienestar animal, convivencia armónica, y tenencia responsable, de conformidad con las distintas manifestaciones interculturales y plurinacionales” (EC 2017b, art. 143, num. 3). Esto le corresponde a la Autoridad Nacional de Educación.

- Investigación que se realicen con animales, de conformidad con estándares internacionales y la ley. Esto le corresponde a la Autoridad Nacional de Investigación.
- Fauna silvestre y fauna silvestre urbana. Esto le corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional.

De lo expuesto, a pesar de la diversidad de entes rectores que se encuentran involucrados en manejo de la fauna urbana, abordando los distintos ámbitos en su individualidad, la normativa vigente no determina una entidad que ejerza la rectoría integral, por lo tanto las facultades, atribuciones y responsabilidades relacionadas con el bienestar animal y el manejo de la fauna urbana está dispersa, lo cual dificulta determinar un modelo de gestión de trabajo coordinado entre las instituciones de la Función Ejecutiva.

Según David Veintimilla, Director de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, “las competencias sobre fauna urbana las tienen solo los GAD. Esto de acuerdo al COOTAD y una resolución del Consejo Nacional de Competencias” (Veintimilla 2023, entrevista personal; ver Anexo 5). Por su parte, el Ministerio de Salud Pública, actualmente, se enfoca únicamente en lo relacionado con las atenciones a personas que tuvieran que ver con enfermedades zoonóticas, sin existir una investigación o estudio integral sobre la temática de fauna urbana. Esto en correspondencia al campo de acción específico determinado por el COAM (Mozo 2023, entrevista personal; ver Anexo 5).

En consecuencia, los GAD municipales y metropolitanos tienen la labor implícita de sistematizar la información, las directrices, las regulaciones, y demás instrumentos de carácter nacional que guarden relación con el bienestar animal y el manejo de fauna urbana, emitidos por las distintas instituciones del gobierno central, en los ámbitos ya presentados, sin ser excluyente, de otros pertinentes, como es el caso de la Policía Nacional y otros entes de seguridad y vigilancia, quienes debieren expedir las regulaciones para animales de oficio como perros y caballos.

Sin embargo, para el Coordinador General de Sanidad Animal de la Agrocalidad, es fundamental que exista una comunión entre la Función Ejecutiva y el Poder Legislativo, con la finalidad de que las leyes respondan a las necesidades estructurales y operativas en torno al manejo de la fauna urbana, como son los incentivos para la tenencia responsable y las sanciones para los infractores. Como parte de esta reflexión surge la potencialidad de la creación de incentivos tributarios, respaldados por la legislación

nacional, frente a la tenencia responsable y la posibilidad de abaratar los costos de los insumos y de equipamiento médico veterinario que promueva una atención más accesible al ciudadano y de mejor calidad (C. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 5).

En suma, en relación a los modelos de gestión pública, alejada del modelo burocrático y avanzando hacia el paradigma de la gobernanza y el gobierno abierto, esta comunión Ejecutivo-Legislativo, debe complementarse siempre con el trabajo colaborativo con los GAD municipales y provinciales, en los análisis y toma de decisiones; así como con la participación de la sociedad civil, la academia y el sector privado.

2.2. Atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales

En tanto los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y parroquiales, aunque no tienen una competencia o función específica sobre fauna urbana o bienestar animal dentro de sus marcos competenciales, hay una relación indirecta con algunas de sus atribuciones en el contexto de otras competencias y funciones.

Tabla 9
Funciones y competencias provinciales y parroquiales relacionadas con manejo de fauna urbana

Base legal (COOTAD)	Funciones/Competencias
Funciones GAD provinciales (EC 2010b, art. 41)	(f) Fomentar las actividades productivas y agropecuarias provinciales, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
	(i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales;
	(j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias;
Competencias exclusivas GAD provinciales (EC 2010b, art. 42)	(d) La gestión ambiental provincial;
	(f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias; y,
Funciones GAD parroquiales (EC 2010b, art. 64)	(f) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos y propiciar la organización de la ciudadanía en la parroquia;
	(g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados;
	(i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad;
	(m) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias;
Competencias exclusivas GAD parroquiales	(d.1) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias (...).
	(d.2) Incentivar (...) la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente;

(EC 2010b, art. 65)

(h) Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos.

Fuente: COOTAD (2010b)

Elaboración propia

Como se puede evidenciar en la tabla antecedente, todas las relaciones competenciales con el manejo de fauna urbana se desarrollan en el marco de la gestión concurrente de la protección ambiental (gris), el fomento productivo (amarillo), las actividades recreativas (azul), la seguridad ciudadana (naranja) y la vigilancia de la prestación de servicios públicos (verde). No hay ámbito competencial expresa de los GAD parroquiales y provinciales deban considerar el bienestar animal, específicamente de los animales considerados como fauna urbana en su gestión.

Sin embargo, el COAM, en su artículo 144, último inciso, determina que “los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales podrán apoyar y participar en el manejo de la fauna urbana, promoviendo el establecimiento de centros de rescate y demás actividades contempladas en este Título [Capítulo I Manejo responsable de la fauna urbana]. El ejercicio de estas competencias responderá al principio de complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno” (EC 2017b, art. 144). Lo cual, en términos de modelo de gestión descentralizado se traduciría de la siguiente forma:

2.3. Atribuciones en la facultad de gestión provincial

- Promover el establecimiento de centros de rescate, apoyar y participar en el manejo de la fauna urbana.

Una de las causales para la escasa existencia de atribuciones a nivel provincial y parroquial se relaciona con la cobertura territorial. Son los municipios los llamados a ocuparse del manejo de los animales que conforman la fauna urbana en el perímetro cantonal. Es en este punto cuando se evidencia un vacío normativo, basado en una confusión conceptual, pues se puede prestar a interpretación el término “urbana”, para limitar la atención municipal a las áreas urbanas del cantón. Por ello, en los casos en los cuales esta interpretación sea lleve a la práctica limitando la cobertura de los servicios de manejo de fauna urbana, la colaboración y la articulación con los otros niveles de gobierno se vuelve imprescindible.

2.4. Atribuciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 415, demanda del Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados la adopción de políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo, que permitan, entre otros fines, el manejo de la fauna urbana.

Por su lado, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, determina como una de las funciones de los GAD municipales y metropolitanos: “crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana, que garanticen el bienestar animal” (EC 2010b, art. 54, lit. r; art. 84, lit. s).

Desde una perspectiva sectorial, el Código Orgánico del Ambiente, refuerza lo determinado en la Constitución y en el COOTAD, definiendo como una de las funciones de los GAD Metropolitanos y Municipales en materia ambiental: “regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana” (EC 2017b, art. 28, num. 8).

El Capítulo I del Título VII del mismo Código establece las atribuciones mínimas de los GAD para el manejo responsable de la fauna urbana, con énfasis en la promoción y la garantía del bienestar animal y de una relación armoniosa con los seres humanos.

Como se había mencionado en el marco conceptual, la composición de la fauna urbana goza de particularidades territoriales; sin embargo, el COAM indica que “está compuesta por los animales domésticos, los animales que tienen como hábitat espacios públicos y áreas verdes, y los animales que constituyen un riesgo por el contagio de enfermedades en el perímetro cantonal” (EC 2017b, art. 140).

El COAM establece el conjunto de atribuciones que le corresponden a los GAD municipales y metropolitanos en torno al manejo responsable de la fauna urbana y hace una mezcla entre las facultades que corresponden al Ejecutivo y a los GAD, señalados en el ERJAFE y el COOTAD, respectivamente. De esta forma indica, en su artículo 144 que contarán con las atribuciones en el marco de la planificación, la regulación, el control, la gestión y la coordinación. Además, establece la expresa necesidad de articulación entre los GAD municipales, titulares de la función, y los entes rectores competentes en los ámbitos de salud, investigación, educación, ambiente y agricultura.

De manera organizada, y clasificadas por facultad, a continuación, se presentan las atribuciones que otorga el COAM a los GAD municipales y metropolitanos, para el ejercicio de la función de regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana:

2.5. Atribuciones en la facultad de planificación

- “Diseñar [...] planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable” (EC 2017b, art. 144, num. 4).
- “Diseñar [...] protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias” (EC 2017b, art. 144, num. 7).
- Diseñar “programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal” (EC 2017b, art. 149, num. 1).
- Diseñar “programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil” (EC 2017b, art. 149, num. 3).

2.6. Atribuciones en la facultad de regulación

- Emitir regulación sobre los espectáculos públicos con animales.
- Emitir normativa que prohíba “las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011” (EC 2017b, art. 148).
- Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.

2.7. Atribuciones en la facultad de control

- Realizar controles sobre “el bienestar animal de los animales de compañía, trabajo u oficio, entretenimiento y experimentación en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, adopción, transporte y eutanasia animal” (EC 2017b, art. 144, num. 1), en coordinación con el ente de control nacional, y notificarle cualquier inobservancia, a través de un informe técnico.

- Investigar “las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales [...] y aplicar sanciones para cada infracción” (EC 2017b, art. 144, num. 6).
- Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.
- Controlar “que los animales del cantón vivan en un hogar, hábitat o ecosistema protector, libres de explotación, maltrato físico y/o psicosocial y de cualquier forma de abuso” (EC 2017b, art. 144, num. 9) y reportar cualquier incumplimiento al Ente Rector Nacional.
- Controlar el cumplimiento de las regulaciones emitidas sobre los espectáculos públicos con animales.
- Controlar el cumplimiento de la normativa emitida que prohíba “las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011” (EC 2017b, art. 148).
- Realizar el control de la sobrepoblación de animales.
- Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.

2.8. Atribuciones en la facultad de gestión

- “Crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción” (EC 2017b, art. 144, num. 2).
- “Crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal” (EC 2017b, art. 144, num. 2).
- “Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas” (EC 2017b, art. 144, num. 3).
- “Implementar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable” (EC 2017b, art. 144, num. 4).

- Crear incentivos para promover el manejo responsable de la fauna urbana (EC 2017b, art. 144, num 5).
- Promover las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales.
- “Implementar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias” (EC 2017b, art. 144, num. 7).
- Desarrollar acciones que prevengan la sobrepoblación de animales.
- Implementar “programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal” (EC 2017b, art. 149, num. 1).
- Implementar acciones de “gestión integral de los residuos y desechos” (EC 2017b, art. 149, num. 2), que aporte a la prevención y control de poblaciones de animales.
- Implementar “programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil” (EC 2017b, art. 149, num. 3).
- Implementar “campanas de vacunación, esterilización, control de parásitos” (EC 2017b, art. 149, num. 4).

Para efecto del cumplimiento de estas atribuciones en el marco de la regulación y control, del manejo responsable de la fauna urbana, acopladas en virtud de lo determinado en la normativa nacional vigente, los GAD municipales y metropolitanos deben considerar las siguientes generalidades:

- Estas deben ser ejecutadas en el ámbito de sus competencias exclusivas, constitucionales y las funciones que le corresponden, de conformidad con lo contemplado en el COOTAD, principalmente y en la normativa sectorial y secundaria que emitan los entes rectores determinados en el artículo 143 del COAM, que guarden relación con el manejo responsable de la fauna urbana.
- La acción municipal, en cualquiera de sus facultades y atribuciones, debe ser ejercida por los GAD dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales cantonales y, coordinar con los GAD contiguos de ser necesario para el trabajo conjunto. Para ello, los GAD pueden conformar mancomunidades o consorcios

que permitan el trabajo unificado y articulado, tomando en cuenta el ámbito de competencias y alcance territorial de cada GAD.

- Los GAD municipales y metropolitanos deben cumplir con sus atribuciones en torno al manejo responsable de la fauna urbana, en observancia a los lineamientos y regulaciones emitidas por los entes rectores, según el ámbito de sus competencias: Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Autoridad Nacional de Salud; Autoridad Nacional de Educación; Autoridad Nacional de Investigación; Autoridad Ambiental Nacional; y otros que determinen necesarios para el ejercicio de su administración.
- Para garantizar el bienestar animal y el manejo responsable de la fauna urbana, se precisa que los GAD municipales y metropolitanos coordinen sus acciones con la sociedad civil, el sector privado, la academia y actores no gubernamentales colaboradores.

Aunque el COAM es relativamente nuevo, leyes pasadas, como la legislación anterior a dicho Código y derogada por el mismo y otros cuerpos normativos sectoriales secundarios, como el Reglamento de Tenencia y Manejo Responsable de Perros, emitido mediante Acuerdo Ministerial Nro. 116, publicado en Registro Oficial 532, 19 de febrero de 2009, motivaron el manejo de la fauna urbana antes de la normativa vigente.

De acuerdo con AME, el trabajo articulado con los entre niveles de gobierno para el ejercicio de la función ha sido limitado. No ha existido una articulación como tal. Cada institución se maneja de acuerdo a las leyes y a los reglamentos que los rigen, pero interoperan solamente cuando hay fechas límites para cumplir alguna acción. Esto no permite que sea un trabajo sostenido en el tiempo, efecto de la cual aún se cuenta con el problema de la fauna urbana en situación de abandono, de calle o de emergencia en los cantones (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6).

3. Situación de la gestión municipal para el manejo de fauna urbana

Con respecto a la existencia de 221 cantones en el Ecuador, las regulaciones e instrumentos de planificación municipales emitidos aún no alcanzan, al año 2021, una cobertura completa en todos los cantones.

En términos de planificación, como se muestra en el siguiente cuadro, durante el último periodo de gobierno (2019-2023), tan solo 19 GAD municipales reportaron en el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados la existencia de programas o proyectos relacionados con fauna urbana en sus Planes de Desarrollo y

Ordenamiento Territorial (PDOT), lo cual representa apenas el 9 % de municipios a nivel nacional. En conjunto, todos los proyectos reportados, suman un total acumulado de 42 y alcanzan los 2'986.664,18 dólares en presupuesto devengado por los GAD municipales destinado a fauna urbana a nivel nacional de los años fiscales del 2019 al 2022.¹⁵

Tabla 10
Programas y proyectos sobre fauna urbana reportados por los municipios en el SIGAD entre 2019 y 2022

Año fiscal	Razón social	Programa y/o proyecto	Devengado anual (USD)
2019	GAD del Distrito Metropolitano de Quito	Manejo de fauna urbana en el DMQ	299240,87
	GAD Municipal de Azogues	Programa de gestión integral de la fauna urbana y sensibilización sobre la tenencia responsable	7500
	GAD Municipal De Machala	Control de la fauna urbana del cantón Machala	16535,02
	GAD Municipal de Latacunga	Manejo, control y protección de fauna urbana	12832,5
	GAD Municipal de Mejía	Plan operativo del centro de acogida para control de fauna urbana en los espacios verdes del cantón mejía	7000
	GAD Municipal de Montufar	Manejo integral de fauna urbana	2345
2020	GAD del Distrito Metropolitano de Quito	Manejo de fauna urbana en el DMQ	1009434,11
	GAD Municipal de Machala	Control de la fauna urbana del cantón Machala	799,97
	GAD Municipal de Latacunga	Manejo, control y protección de fauna urbana	19696,6
	GAD Municipal de Mejía	Plan operativo del centro de acogida para control de fauna urbana	18912
	GAD Municipal de Mocache	Educación concientización, señalización, conservación ambiental y fauna urbana dirigida a los diversos sectores sociales del cantón	237,5
2021	GAD del Distrito Metropolitano de Quito	Fauna urbana	395318,85
	GAD Municipal de Catamayo	Control de la fauna urbana del cantón Catamayo	35000
	GAD Municipal de Machala	Control de la fauna urbana del cantón Machala	27178,13
	GAD Municipal de Salinas	Plan de manejo responsable de fauna y arbolado urbano	7000
	GAD Municipal de Tulcán	Control de fauna urbana	35356,74
		Programa de manejo de fauna urbana para el cantón Tulcán	35356,74
	GAD Municipal de Mejía	Plan operativo del centro de acogida para control de fauna urbana	23000
	GAD Municipal de Mocache	Educación, concientización, señalización, conservación ambiental y fauna urbana dirigida a los diversos sectores sociales del cantón, a fin de promover la protección del	42500
	GAD Municipal de Otavalo	Tenencia responsable de la fauna urbana en el cantón - adquisición de alimento para mascotas	2575,89
		Tenencia responsable de la fauna urbana en el cantón - servicios profesionales de esterilización canina y felina	4000
GAD Municipal de Paute	Protección del bienestar de la fauna urbana del cantón paute	5000	

¹⁵ El SIGAD contiene reportes a año caído correspondiente a los años fiscales cerrados, por lo que se cuenta con información del periodo de gobiernos subnacional 2019-2023, hasta el año fiscal 2022.

	GAD Municipal de Puerto Quito	Desarrollo de gestión ambiental ordenamiento paisajístico y de conservación del territorio, manejo responsable de fauna urbana	27407,52
	GAD Municipal de Rumiñahui	Gestión y control de la fauna urbana.	29522,01
2022	GAD del Distrito Metropolitano De Quito	Fauna urbana	588015,85
	GAD Municipal de Azogues	Plan de gestión y campaña de control y protección de la fauna urbana	20103,88
	GAD Municipal de Loja	Construcción sala de cirugía del centro de rescate de fauna urbana	19886,57
	GAD Municipal de Machala	Control de la fauna urbana del cantón Machala	165115,45
	GAD Municipal de Salinas	Plan de manejo responsable de fauna y arbolado urbano	6777
	GAD Municipal de San Pedro de Pimampiro	Proyecto de tratamiento de fauna urbana del cantón Pimampiro (centro de gestión zoonosanitaria de fauna urbana)	0
		Proyecto de tratamiento de fauna urbana del cantón Pimampiro (egresos para sanidad agropecuaria)	2443,34
		Proyecto de tratamiento de fauna urbana del cantón Pimampiro (esterilización fauna urbana)	2500
	GAD Municipal de Santa Isabel	Programa de regulación de fauna y arbolado urbano	3921,25
		Proyecto de ordenanza que regula la tenencia y gestión de la fauna y arbolado urbano	4200
	GAD Municipal de Tulcán	Equipamiento del centro de fauna urbana	24135,79
	GAD Municipal de Mejía	Plan para el aseguramiento de la operatividad del centro de acogida temporal de fauna urbana Aychapicho.	29603,37
	GAD Municipal de Mera	Campaña de esterilización de la fauna urbana en el cantón mera al año 2022	3000
	GAD Municipal de Mira	Ejecución de ordenanza fauna urbana	937,5
	GAD Municipal de Otavalo	Levantamiento de línea base de flora y fauna	10000
		Tenencia responsable - proyecto fauna urbana en el cantón Otavalo	22829,8
	GAD Municipal de Paute	Protección del bienestar de la fauna urbana del cantón paute	4008,3
GAD Municipal de Rumiñahui	Gestión y control de la fauna urbana.	15436,63	
4 años	19 GAD Municipales	42 programas/proyectos	2986664,18

Fuente: SIGAD

Elaboración propia

Así, considerando que los PDOT son el instrumento central de planificación para la gestión de los gobiernos subnacionales y que contienen las prioridades de desarrollo territorial, la existencia de programas o proyectos en relación al manejo de fauna urbana expresa la importancia del tema para unos GAD en relación a otros, en alineación a las necesidades locales.

En relación a los instrumentos regulatorios emitidos por los GAD municipales para normar lo atañido a la fauna urbana en los cantones del Ecuador, se registran 81 ordenanzas municipales afines al manejo de fauna urbana a nivel nacional, de las cuales, 57 fueron promulgadas a partir del año 2018 (fecha de entrada en vigencia del COAM), fundamentadas en lo determinado en la entonces nueva Ley que regula el sector ambiental hasta la actualidad, COAM, y 24 ordenanzas sancionadas antes del Código.

A continuación, se enlistan los municipios que cuentan con una ordenanza relacionada con la función de regulación y control del manejo responsable de la fauna urbana por provincia y con el detalle del año de emisión de la misma, en gris aquellas emitidas antes de 2018 y en celeste las posteriores:

Tabla 11
Municipios que cuentan con ordenanza sobre fauna urbana, por año

Cantón	Año	Cantón	Año	Cantón	Año
Durán	2010	Cotacachi	2018	Salinas	2020
La Troncal	2012	Quijos	2018	Catamayo	2020
Pastaza	2013	Chunchi	2018	Montufar	2021
El Triunfo	2013	Penipe	2018	Otavalo	2021
Quinsaloma	2014	Latacunga	2018	Baños	2021
Centinela del Cóndor	2014	Patate	2018	San Cristóbal	2021
Palanda	2014	Portoviejo	2018	Balao	2021
Rumiñahui	2014	Girón	2018	Gualaceo	2021
Atacames	2015	Paute	2018	El Guabo	2021
Antonio Ante	2015	Portovelo	2018	Calvas	2021
Gonzalo Pizarro	2015	San Miguel de los Bancos	2018	Loja	2021
Santo Domingo	2015	Bolívar	2019	Pedro Moncayo	2021
El Pangui	2015	Ibarra	2019	Quito	2021
Tulcán	2016	Riobamba	2019	San Pedro De Huaca	2022
Cuenca	2016	Ambato	2019	Esmeraldas	2022
Azogues	2016	Flavio Alfaro	2019	Pimampiro	2022
Morona	2016	Pedernales	2019	Crnl. Marcelino Maridueñas	2022
Cayambe	2016	Daule	2019	Naranjal	2022
Mira	2017	Mocache	2019	Playas	2022
Lago Agrio	2017	Santa Rosa	2019	Macará	2022
Cumandá	2017	Muisne	2020	Puyango	2022
Santa Cruz	2017	Manta	2020	Yacuambi	2022
Quevedo	2017	Balzar	2020	Samborondón	2022
Logroño	2017	Gral. Antonio Elizalde	2020	Putumayo	2023
Marcabelli	2017	Babahoyo	2020	Jipijapa	2023
Mejía	2017	Valencia	2020	La Concordia	2023
				Biblián	2023
				Las Lajas	2023
				Guayaquil	2023

Fuente: Fiel Web Plus y páginas web de los GAD Municipales
Elaboración propia

Adicionalmente, del mapeo de ordenanzas, llama la atención que, en la provincia de Galápagos, a pesar de corresponder a un Parque Nacional, uno de sus tres cantones no cuenta con normativa propia para el manejo de fauna urbana, considerando que la Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos prohíbe “el transporte, por cualquier medio, de animales, incluyendo los domésticos del continente a las islas de

cualquier especie de fauna, flora y materiales geológicos autóctonos de las islas hacia el continente o hacia el extranjero” (EC 2015, art. 83, num. 6).

De la misma forma, dicha Ley, en su artículo 107, determina como parte de las infracciones administrativas muy graves en materia de bioseguridad, relacionadas con fauna urbana, las siguientes:

- a) La comercialización en la provincia de Galápagos de animales o productos que sean catalogados como prohibidos por la entidad técnica responsable de la regulación y control de la bioseguridad y cuarentena para Galápagos. Igual sanción se impondrá a las personas que participen como intermediarios en la negociación. Se exceptúa a los productos que aun siendo prohibidos para el ingreso a la provincia de Galápagos se produzcan localmente.
- b) El ingreso a la provincia de Galápagos de animales domésticos o silvestres que no cuenten con la autorización emitida por el Directorio de la entidad técnica responsable de la regulación y control de la bioseguridad y cuarentena para Galápagos. (EC 2015, art. 107)

En el caso de aquellos GAD municipales que han emitido ordenanzas de fauna urbana, en términos de estructura interna, apenas 20 de los 221 municipios a nivel nacional encargan el manejo de la fauna urbana a una sola unidad. Entre otros datos: el 85% de GAD municipales encarga lo propio al ente de control municipal, el 67% lo realiza mediante las unidades a cargo de los asuntos ambientales y el 28% desarrolla las actividades en torno a la temática mediante unidades específicas dedicadas al bienestar animal o fauna urbana, como se muestra en la tabla 12.

Tabla 12
Tipos de unidades operativas municipales encargadas del manejo de fauna urbana

Agrupación genérica	Unidades municipales	Cantidad
Unidad/Comisaría de control	Unidad de control/Comisaría Municipal/Policía Municipal	53
Unidad de ambiente	Unidad Gestión Ambiental/Jefatura/Departamento de Gestión/Control de Bienestar Ambiental/Dirección de Medio/Gestión Ambiental/Dirección de Gestión Integral de Manejo Ambiental y Servicios Públicos/Dirección de Servicios Públicos/Ambientales/Subdirección de Saneamiento)	53
Unidad de fauna urbana	Unidad de Fauna Urbana/Unidad Gestión Animal /Centro de Rescate / Acogida Integral/ Unidad de Gestión Zoonosaria (Centro de Zoonosis)/ Médico Veterinario	19
Unidad de gestión de residuos	Unidad de gestión de residuos/Aseo/Higiene	8
Unidad de desarrollo social y productivo	Unidad de desarrollo productivo/Agrícola/Unidad de Camal y Rastro	4
Unidad de salud	Unidad de Salud	3
Unidad de planificación	Dirección de Planificación y Desarrollo	3
Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	Cuerpo de Bomberos	2

Unidad de educación	Unidad de educación	2
---------------------	---------------------	---

Fuente: ordenanzas
Elaboración propia

Lo descrito en cuanto a la existencia de instrumentos normativos y de planificación relacionados con la fauna urbana emitidos por los GAD municipales, se evidencia en el mapa presentado a continuación. En este se muestra una relativa homogeneidad en cuanto a la emisión de instrumentos de regulación del manejo de fauna urbana en los cantones del país, con cierta dispersión en la Amazonía. La situación de menor constancia de normativa municipal en el territorio Amazónico se replica con los instrumentos de planificación, a pesar de ser escasos en relación a la existencia de ordenanzas. La mayor concentración de proyectos relacionados con fauna urbana se ubica en la sierra norte.

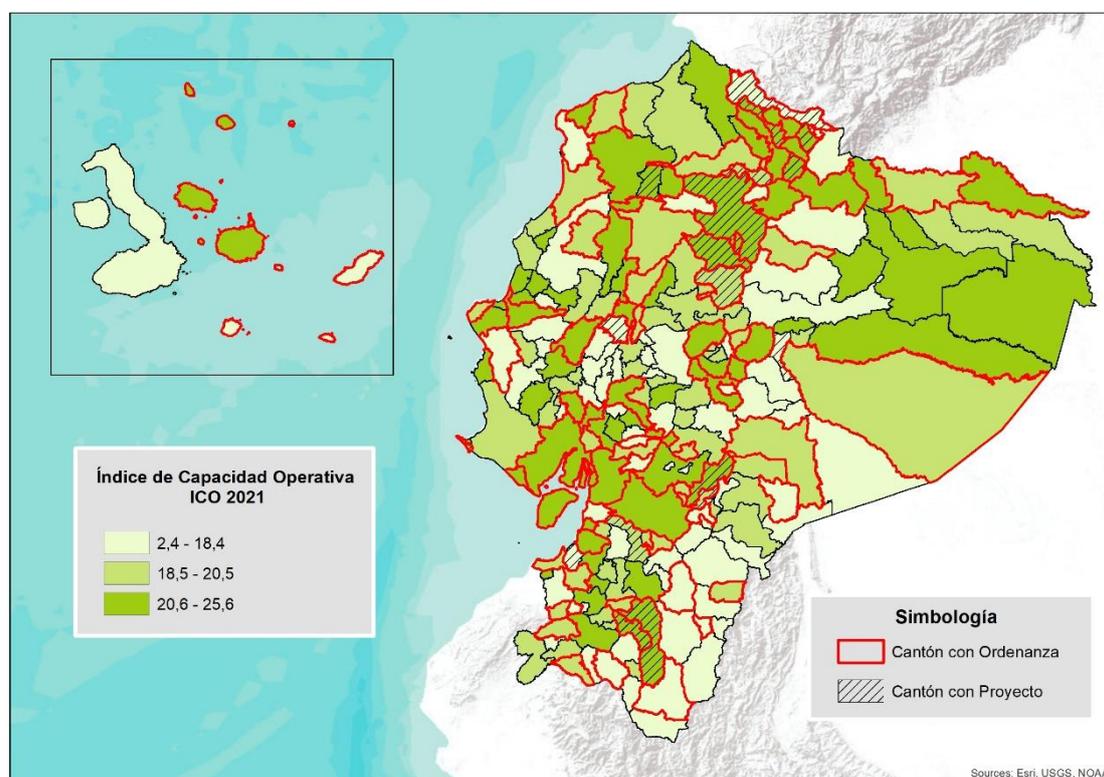


Figura 11. Municipios con ordenanza y/o programa de fauna urbana, por ICO 2021

Fuente: CNC, SIGAD, Fiel Web Plus y páginas web de los GAD Municipales

Elaboración propia

En cuanto a en dónde se ubican los cantones que han emitido ordenanzas para el manejo de fauna urbana, es destacable que estos se ubican en 22 de las 24 provincias del país, destacando la provincia del Guayas con el mayor número de GAD municipales que cuenta con ordenanza de fauna urbana, con un total de 12. Actualmente, ninguno de los

cantones de las provincias de Bolívar y de Orellana ha promulgado normativa local en la materia.

De manera adicional y complementaria, el mapa diferencia los cantones que, de acuerdo con la última medición realizada por el Consejo Nacional de Competencias, cuentan con mayor, media y menor capacidad operativa, en color verde intenso, verde claro y en blanco, respectivamente, rangos determinados por terciles. Según los resultados del Índice de Capacidad Operativa de los GAD municipales en el año 2021, 119 GAD municipales están sobre el promedio nacional (19,01 puntos sobre 30) y los otros 102, han presentado valores menores a la media nacional.

Esta información es relevante para comprender que las debilidades de los GAD en su capacidad operativa pudieron haber incidido en la gestión del manejo de la fauna urbana, así como en otras funciones y competencias. Por ejemplo, 54 de las 81 ordenanzas fueron emitidas por GAD municipales con un ICO mayor a 19 puntos (promedio nacional), representando el 67 % del total de cantones a nivel nacional. Asimismo, 14 de los 19 municipios que reportaron al menos 1 programa/proyecto relacionado con fauna urbana en el SIGAD coinciden con un ICO superior al promedio nacional, representando el 74 %.

Tabla 13

Resumen diagnóstico municipal de planificación y regulación de fauna urbana, por ICO

Nro.	Municipio	ICO 2021	Proyectos (SIGAD)				Ordenanza
			2019	2020	2021	2022	
1	Rumiñahui	25,63			Sí	Sí	Sí
2	Samborondón	24,06					Sí
3	Atacames	23,67					Sí
4	Playas	23,66					Sí
5	Guayaquil	23,07					Sí
6	Riobamba	22,83					Sí
7	Santa Cruz	22,47					Sí
8	Ambato	22,14					Sí
9	Quito	22,05	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
10	Bolívar	22,04					Sí
11	Catamayo	22,02			Sí		Sí
12	Ibarra	21,82					Sí
13	Portoviejo	21,81					Sí
14	General Antonio Elizalde	21,72					Sí
15	Penipe	21,7					Sí
16	Cayambe	21,65					Sí
17	Naranjal	21,65					Sí
18	Loja	21,64				Sí	Sí
19	Mejía	21,63	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
20	La Concordia	21,61					Sí
21	Cuenca	21,53					Sí
22	Montufar	21,53	Sí				Sí
23	Balzar	21,45					Sí
24	Azogues	21,43	Sí			Sí	Sí

25	Cumandá	21,4					Sí
26	Babahoyo	21,28					Sí
27	Daule	21,26					Sí
28	Salinas	21,13			Sí	Sí	Sí
29	Gonzalo Pizarro	21,12					Sí
30	Puerto Quito	21,02			Sí		
31	Putumayo	21,01					Sí
32	Quevedo	21,01					Sí
33	El Guabo	20,93					Sí
34	Baños de Agua Santa	20,87					Sí
35	Pimampiro	20,85				Sí	Sí
36	Mira	20,52				Sí	Sí
37	Paute	20,48			Sí	Sí	Sí
38	Quijos	20,39					Sí
39	Cotacachi	20,36					Sí
40	Pedernales	20,34					Sí
41	Puyango	20,17					Sí
42	Portovelo	20,1					Sí
43	Biblián	20,03					Sí
44	Quinsaloma	19,9					Sí
45	Latacunga	19,76	Sí	Sí			Sí
46	El Pangui	19,7					Sí
47	Manta	19,62					Sí
48	Girón	19,61					Sí
49	Macará	19,56					Sí
50	Santa Isabel	19,56				Sí	
51	Lago Agrio	19,33					Sí
52	Patate	19,32					Sí
53	Duran	19,31					Sí
54	Esmeraldas	19,29					Sí
55	Morona	19,24					Sí
56	Pastaza	19,21					Sí
57	Chunchi	19,03					Sí
58	Valencia	18,92					Sí
59	Otavalo	18,85			Sí	Sí	Sí
60	Flavio Alfaro	18,8					Sí
61	Antonio Ante	18,76					Sí
62	Santa Rosa	18,71					Sí
63	El Triunfo	18,68					Sí
64	Santo Domingo	18,41					Sí
65	Las Lajas	18,4					Sí
66	Mera	17,68				Sí	
67	Tulcán	17,67			Sí	Sí	Sí
68	Pedro Moncayo	17,57					Sí
69	San Pedro de Huaca	17,48					Sí
70	Marcabelí	17,42					Sí
71	Calvas	17,39					Sí
72	Yacuambi	17,34					Sí
73	Mocache	17,29		Sí	Sí		Sí
74	San Miguel de los Bancos	17,17					Sí
75	Machala	16,64	Sí	Sí	Sí	Sí	
76	Palanda	16,08					Sí
77	La Troncal	16,03					Sí
78	Gualaceo	16,02					Sí
79	Muisne	15,9					Sí
80	Centinela del Cóndor	15,81					Sí

81	Jipijapa	15,41					Sí
82	Logroño	15,4					Sí
83	Balao	14,13					Sí
84	Coronel Marcelino Maridueña	13,06					Sí
85	San Cristóbal	2,38					Sí

Fuente: CNC, SIGAD, Fiel Web Plus y páginas web de los GAD Municipales
Elaboración propia

De igual manera, como se evidencia en el cuadro resumen, no todos los GAD municipales que emitieron ordenanzas sobre fauna urbana ejecutaron programas/proyectos en la materia y viceversa. Tomando como referencia lo reportado en el SIGAD correspondiente al último periodo de gobierno seccional (2019-2023), 66 de los 81 cantones que cuentan con ordenanza de fauna urbana, no ejecutaron programas/proyectos en la materia en sus cuatro años de gestión (años fiscales 2019 al 2022). Y considerando el mapeo de ordenanzas, cuatro GAD municipales han ejecutado programas/proyectos en el periodo de gobierno 2019-2023, sin contar con una ordenanza en la materia; estos son: Machala, Mera, Puerto Quito y Santa Isabel.

En total, son 85 los municipios que han desarrollado acciones con respecto al manejo de fauna urbana, ya sean estas normativas o programáticas.

Complementando el análisis de unidades presentado párrafos arriba junto a la relación con terciles, a continuación, se presenta el conteo de las unidades clasificadas por los tres grupos de GAD municipales:

Tabla 14
Unidades municipales involucradas en el manejo de fauna urbana por terciles

Rango terciles	Unidad de control/Comisaría	Unidad de ambiente	Unidad de Fauna Urbana	Unidad de gestión de residuos	Unidad de desarrollo social y productivo	Unidad de Salud	Dirección de Planificación	Unidad de educación	Unidad de Gestión de riesgos y Bomberos
20,6 - 25,5	21	26	9	5	2	1	1	1	1
18,5 - 20,5	18	15	6	1	0	0	1	0	1
2,4 - 18,4	14	12	4	2	2	2	1	1	0
Total	53	53	19	8	4	3	3	2	2

Fuente: ordenanzas
Elaboración propia

Como ya se había analizado, existe prevalencia de la existencia de unidades dedicadas al control, ambiente y fauna urbana, mayoritariamente en los GAD municipales, además se destacan las unidades de gestión de residuos y de desarrollo social

y productivo. Particularmente, para los GAD del segundo rango la Unidad de desarrollo social y productivo, la de salud y la de educación no se han reconocido como parte estructural, a pesar de las atribuciones que existen relacionadas con estas temáticas. Lo propio sucede en el tercer rango con la Unidad de Gestión de riesgos y los Cuerpos de Bomberos.

Al respecto de la Unidad de desarrollo social y productivo, los entrevistados coincidieron en la importancia de considerar la ruralidad y su influencia en el manejo de fauna urbana, desde el relacionamiento entre los animales de compañía, las personas y también en la pluralidad de interpretaciones sobre los animales que forman parte de la fauna urbana en espacios geográficos con vocación agrícola y ganadera (L. Zambrano 2023, entrevista personal; C. Zambrano 2023, entrevista personal; Andino 2023, entrevista personal).

Finalmente, con respecto al trabajo mancomunado, hasta la fecha no se han registrado mancomunidades y/o consorcios para el manejo de la fauna urbana en el Consejo Nacional de Competencias.¹⁶ De acuerdo con AME, tampoco se han identificado intenciones de conformación entre municipios, debido principalmente a que la regulación y control del manejo de fauna urbana no es una competencia, sino una función (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6).

4. Hallazgos sobre la situación actual del manejo de fauna urbana en Ecuador

Toda vez que se han analizado varios factores, tanto sobre la situación de la fauna urbana como del manejo de la misma en los últimos tres sub-apartados y, con base en lo recolectado en las entrevistas realizadas y documentos revisados, a continuación, se resumen los principales desafíos identificados sistematizados:

4.1. Voluntad política

Las actividades de los gobiernos de turno se definen con base en los planes de gobierno y las prioridades de los mandantes. Estas prioridades, además, dependen de un fuerte componente político determinado por las presiones de grupos diversos y colectivos ciudadanos que exigen la acción municipal en sectores específicos. Por otro lado, la voluntad política, tácitamente, se encuentra supeditada a decisiones de bloques de

¹⁶ Base de datos de mancomunidades y consorcios inscritos en el registro público de mancomunidades y consorcios del Consejo Nacional de Competencias: <http://www.competencias.gob.ec/mancomunidades-y-consorcios-inscritos/>.

decisión partidista que pueden influenciar directamente en las medidas que los alcaldes asuman en su gestión. También cabe considerar que el conocimiento efectivo de los temas de parte de las autoridades de turno puede incidir en la prevalencia de unos temas sobre otros.

En cuanto a este aspecto, es relevante mencionar la importancia de armonizar los espacios de toma de decisión local y de participación ciudadana a nivel cantonal. Con respecto a los primeros, los concejos municipales y los consejos de planificación son espacios estratégicos para determinar las prioridades de los gobiernos locales, materializando su relevancia en normativa local (resoluciones y ordenanzas) y en los PDOT, respectivamente. Por otra parte, en tanto la participación ciudadana, en el marco de la diversidad de los mecanismos determinados en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, es fundamental aprovechar estos espacios de escucha de las necesidades y propuestas ciudadanas para cocrear soluciones con una mirada enfocada en los beneficiarios, incorporando estos aportes en la toma de decisiones de las autoridades.

Para AME, la voluntad política es uno de los principales impulsores de la acción en las municipalidades del país. El nivel de atención que se le dé al manejo de fauna urbana por parte de los GAD municipales depende en gran medida de las prioridades de las autoridades de turno y de las necesidades más urgentes de la población (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6). Desde el Municipio de Quito, lo propio es un criterio compartido por la Unidad de Bienestar Animal (Pisco y Bastidas 2023, entrevista personal; ver Anexo 7); así como desde la Jefatura de Gestión Ambiental, Camal, Áridos y Pétreos del GAD Mocache (L. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 8).

Como parte de este hallazgo, es importante considerar también la situación de la rectoría por parte de las instituciones del Ejecutivo. A pesar de que el COAM determina el ámbito de acción de cada ente rector, no existe un trabajo coordinado entre los distintos rectores para la coordinación de acciones e instrumentos de política pública en torno al manejo de la fauna urbana.

La falta de lineamientos y normas técnicas emitidas por las autoridades nacionales también es un factor que puede debilitar la gestión municipal y, por ende, el accionar ciudadano, debido a la ausencia de directrices que encaminen el ejercicio de corresponsabilidad en el manejo de fauna urbana. Empero, esta situación da cabida a una oportunidad para crear espacios de comunicación y articulación intersectorial por parte de los organismos de la institucionalidad estatal competentes. (Mora 2017, 26)

Al respecto, AME resalta el trabajo articulado que debería mantenerse con los GAD provinciales y con el gobierno nacional y que al no existir claridad sobre las funciones y roles de cada nivel de gobierno se limita la gestión de los GAD municipales (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6). Y, en suma, Agrocalidad revaloriza la necesaria coordinación entre la Función Ejecutiva y la Función Legislativa para regulaciones y controles efectivos, así como para promover mediante incentivos una mejor tenencia de mascotas (C. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 5).

4.2. Articulación estratégica

Los gobiernos locales en el país, en ejercicio de su autonomía, están facultados para desarrollar instrumentos de política pública que les permitan ejercer las atribuciones que les corresponden por ley. El núcleo programático de la gestión de los GAD recae en los PDOT:

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son los instrumentos de planificación que contienen las directrices principales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo y que permiten la gestión concertada y articulada del territorio.

Tienen por objeto ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo. (EC 2010c, art. 41)

Al igual que la voluntad política, la inclusión de actividades sobre fauna urbana y bienestar animal en los instrumentos de gestión municipal como en el caso de los PDOT, son determinantes para garantizar el destino de esfuerzos institucionales en la materia. Sin embargo, cabe destacar los casos en los cuales se han impulsado ordenanzas sin proyectos/programas y viceversa. Si bien ambos tipos de instrumentos son habilitantes, los PDOT parten con la singularidad de decantar en la planificación de presupuesto, lo cual no necesariamente sucede o exige un instrumento normativo local. De igual forma, es posible que existan proyectos que se ejecuten por fuera del PDOT con fondos externos o propios, que no se reporten en el SIGAD, situación que podría perjudicar la medición de las metas de desarrollo del GAD. Sin embargo, para AME, todos los proyectos ejecutados por los GAD deben necesariamente constar en los PDOT y, por lo tanto, estarán reflejados en el SIGAD (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6). En cualquier caso, se enfatiza en la importancia de articular los instrumentos para la gestión

local, con la finalidad de procurar integrar las acciones y armonizar el trabajo de las distintas áreas internas.

Para Luis Zambrano, la continuidad es un factor fundamental a tomar en cuenta para la articulación estratégica de instrumentos de gestión pública. El GAD Mocache en la administración 2019-2022 estableció programas/proyectos sobre fauna urbana, sin embargo, al momento no se han concretado intenciones para incorporar nuevos proyectos o dar continuidad a los ya ejecutados, según lo comentado por el Jefe de Gestión Ambiental, Camal, Áridos y Pétreos (L. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 8).

Desde un enfoque de ordenamiento territorial, para el Coordinador General de Sanidad Animal de Agrocalidad, los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) deberían definir en dónde se deben ubicar los animales de abasto, camal y centros de faenamamiento, así como la situación de centros de acogida y refugios de fauna urbana. La presión de crecimiento de las ciudades causa el replanteamiento del ordenamiento territorial y de la planificación de las ciudades considerar este tipo de variables y generar manuales de convivencia de la fauna urbana (C. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 5).

4.3. Presupuesto

Para la administración pública, la existencia de financiamiento es una clara condición para la acción efectiva. A pesar de que la normativa permite la producción de recursos propios principalmente provenientes del cobro de impuestos, tasas y contribuciones por la prestación de servicios públicos y la gestión de las empresas públicas a nivel subnacional, en general, existe una dependencia fiscal de los GAD al presupuesto general del Estado.

De acuerdo con el último “Informe de Evolución de las Finanzas Subnacionales 2010-2017” del Banco de Desarrollo del Ecuador, publicado en el año 2020, “los GAD Municipales, siguen dependiendo en gran parte de las transferencias del Gobierno Central y Donaciones; en promedio este grupo representa el 53% de los ingresos totales” (EC Banco de Desarrollo del Ecuador 2020, 4).

Por su lado, el Indicador de Situación Financiera (ISF), cuyo cálculo es de autoría del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que se calcula para monitorear las fortalezas y debilidades de los GAD con respecto a su gestión financiera en los ámbitos de productividad, eficiencia y sostenibilidad, al año 2020 (últimos resultados publicados), con respecto a los resultados del ISF municipal, concluye lo siguiente:

1. 102 de 221 municipios tienen una calificación mayor al promedio de 4.45/7 en el ISF.
2. Sus fortalezas radican en el buen control de la solvencia financiera y en el apalancamiento sobre las transferencias del Gobierno Central.
3. El peso de la masa salarial y la liquidez son los problemas más notorios de los municipios. [...]
5. La optimización de recursos a través de la eficiencia operativa y administrativa mejoraría la debilidad financiera y administrativa de los municipios. (EC Ministerio de Economía y Finanzas 2021, 49)

El manejo de la fauna urbana, visto desde una óptica de servicio, podría propender a un retorno financiero, siempre que se focalice su inversión para la autogestión. Esta podría ser una alternativa, considerando que el presupuesto destinado para los proyectos y programas de fauna urbana es menor en relación a otras ramas de acción. Por ejemplo, para el año 2021, del consolidado del presupuesto municipal de los PDOT de los 19 GAD que planificaron actividades de fauna urbana para dicho ejercicio fiscal, el total devengado en la materia representó tan solo 0,03%, según lo reportado en el SIGAD.

Sin embargo, cabe destacar lo reflexionado por AME, que al ser la regulación y control del manejo de fauna urbana una función municipal y no una competencia exclusiva o constitucional, no corresponde, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el COOTAD, la transferencia de recursos a los GAD municipales destinados para el ejercicio de la misma, lo cual complica asignar recursos del presupuesto local para fauna urbana, existiendo otras prioridades en servicios básicos, fundamentalmente en pro de la salud pública, o de ejecución presupuestaria de las competencias que suponen asignación presupuestaria del PGE (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6). Esta es uno de los factores de mayor incidencia en la voluntad política. De igual forma, de acuerdo con lo mencionado por el GAD Mocache, la asignación de recursos para el desarrollo de proyectos en pro de la fauna urbana también depende la demanda de la ciudadanía (L. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 8).

4.4. Diversidad de GAD

Según datos 2021 del Consejo Nacional de Límites, en extensión territorial, el cantón más grande del Ecuador es Pastaza con un área geográfica de 19943,900000000000 km² y el más pequeño Cevallos con 18,779300000000 km², lo cual indica una diferencia entre sí de 19925,1207 km². Esto quiere decir que, de los 221 cantones, solo 64 están sobre el promedio nacional de kilómetros cuadrados. Luego de Pastaza, los dos cantones con mayor extensión territorial son Aguarico (11294,000000000000 km²) y Arajuno (8858,850000000000 km²). Antes de Cevallos, los cantones de La Libertad

(25,27520000000 km²) y Guachapalá (40,51030000000 km²) son los otros dos cantones con menos población.

Considerando el Censo de Población y Vivienda 2022¹⁷, realizado por el Instituto de Estadística y Censo, Guayaquil es el cantón que aloja a más personas con 2'746.403 habitantes, seguido de Quito con 2'679.722 y Cuenca con 596.101. Por otra parte, Chilla es el cantón de menor población con 2.251 habitantes, antes del cual están El Pan con 2.776 y Pablo Sexto con 2.267.

De tal manera, se puede evidenciar que la población no es proporcional a la extensión geográfica de los cantones, sino que responden a otras dinámicas territoriales, comerciales, sociales, etc., que priman en el territorio. Esto, además, provoca la adaptación de la administración pública a las situaciones particulares de cada cantón y sus características.

Para el Coordinador de Desarrollo Territorial de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Gabriel Andino, es necesario considerar las realidades diferentes de los cantones del país. Para los grandes cantones, como Quito, Guayaquil y Cuenca, el problema de la fauna urbana es de perros y gatos, principalmente, pero en los cantones rurales dentro del perímetro urbano existe procesamiento de animales de producción (gallinas, cerdos y animales traspatio). Esta situación, sumado a la falta de presupuesto y personal, merece atención, socialización y acompañamiento de los entes rectores competentes a nivel nacional, como en el caso de Agrocalidad y la emisión de los certificados de los establecimientos que prestan servicios relacionados con los animales de compañía (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6).

4.5. Capacidad operativa

Como se ha mencionado anteriormente, el 54% de los GAD municipales para el año 2021 demuestran un ICO mayor al promedio nacional (19,01 puntos sobre 30). No

¹⁷ A la fecha del estudio, el INEC ha determinado las siguientes notas técnicas respecto de los resultados del Censo 2022:

Para fines de comparabilidad intercensal, para los censos 2002 y 2010 se considera solo a la población que declaró residir habitualmente en Ecuador. Es decir, se excluye a turistas u otras personas que residen en países del exterior.

Para una comparación geográfica más precisa a lo largo del tiempo, las divisiones territoriales de los censos 2001 y 2010 fueron ajustados a las divisiones político administrativas al 2022.

Los indicadores se calculan sobre la población total, incluyendo a quienes no respondieron. Sin embargo, en los gráficos no se muestra la categoría "No sabe/No responde", por lo que las cifras totales podrían no sumar 100.

Las cifras son provisionales y podrían variar hasta la entrega de la segunda publicación de resultados.

obstante, hay un alto porcentaje de GAD que demuestra debilidades en su capacidad operativa, ya sea en términos de planificación y ordenamiento territorial; de gestión financiera; y/o de participación ciudadana (componentes ICO). Sumado a las limitaciones presupuestarias y a las fluctuantes decisiones políticas de las autoridades de turno, se encuentran las condiciones administrativas, de talento humano y de apertura institucional. La capacidad operativa se sorbe de la forma en que los equipos asumen la responsabilidad sobre los asuntos públicos a cargo de las municipalidades. Parte de ello, de forma inherente, se encuentra la necesidad del permanente desarrollo de habilidades del talento humano para el cumplimiento de actividades, el fortalecimiento de las infraestructuras y herramientas para facilitar el trabajo, y el trabajo articulado y ordenado entre áreas con un sentido de pertenencia institucional.

Para AME, los tres cantones históricamente más poblados, los cuales tienen el conocimiento, la capacidad operativa y el personal, pudieron haber asumido la función, mientras que los municipios pequeños, en donde la mayoría de las zonas urbanas son pequeñas, al no contar con el presupuesto o el personal no han logrado atender la función (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6).

4.6. Información

La falta de información es una problemática general en el país. El último censo de población y vivienda con datos publicados corresponde al año 2010. Desde entonces, los órganos públicos correspondientes han trabajado en la actualización de la información; sin embargo, debido a varios factores, entre ellos la pandemia por COVID 19 y el proceso de optimización del Estado motivado por los créditos que el Fondo Monetario Internacional otorgó al Ecuador paralelamente, han dificultado el ejercicio censal que, por ley, debió haberse realizado en el año 2020. Al momento, el Instituto Nacional de Estadística y Censos ha dado por finalizado el proceso de levantamiento de información y su procesamiento, lo cual dio paso al proceso de auditoría externa. Entre los datos que proporciona el censo 2022, se encuentra el número de mascotas por hogar, siendo el primer ejercicio censal nacional en el país en incluir animales de compañía en el formulario, lo cual permite definir una línea base para que las autoridades comprendan el alcance de la atención que les corresponde brindar a los animales que conforman la fauna urbana. De acuerdo con el INEC, en el Ecuador, actualmente existen un total de 16'938.986 de personas y 7'601.264 animales de compañía (perros y gatos) que pertenecen a los 5'188.402 núcleos familiares censados en el año 2022; de los animales

en núcleo familiar, el 68,6 % son perros y el 31,4 % son gatos, de acuerdo con los datos del censo nacional reciente. El 41,7 % de hogares censados no tienen mascotas en casa. No obstante, estas cifras no consideran los animales que conforman la fauna urbana por fuera de las especies caninas y felinas y aquellos en situación de calle, sin tutor o perros comunitarios, cuyas estadísticas nacionales son aún desconocidas.

A pesar de contar con este dato a nivel nacional, conserva un carácter referencial, pues no considera a los animales del universo de fauna urbana en situación de calle. Esto es relevante, tomando en cuenta que el principal foco de atención municipal se concentra en la población animal que se encuentra en el espacio público, además de aquellos que permanecen en la propiedad privada de sus tutores o tenedores.

En la misma línea, como parte de las atribuciones definidas para el manejo de fauna urbana por parte de los GAD municipales según el COAM, se destaca la exigencia de realizar estimaciones estadísticas poblacionales o contar con data censal sobre fauna urbana, así como administrar un registro de establecimientos para animales, de organizaciones de protección animal y de personas sancionadas por maltrato animal (EC 2017b, art. 144, num. 2).

Al respecto, los GAD tienen un importante desafío de recolección de información para la acción pública. En este sentido, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el mes de octubre 2023 ha realizado pilotajes censales en varios barrios del cantón, complementando la información de fauna urbana con los datos administrativos disponibles en los Centros de Atención Veterinaria, Refugio y Acogida Temporal (CAVRAT) y lo existente en el REMETFU o Registro Metropolitano de Fauna Urbana que contempla información de animales, de tutores, de veterinarios, de prestadores, de establecimientos comerciales y no comerciales (albergues, refugios) y de investigación, que le permita toma de decisiones y ejecutar actividades de investigación, prevención, control e inspección que lleva a cabo el Municipio a través de la Unidad de Bienestar Animal. El Municipio ha planificado que los ciudadanos registren a sus mascotas en el REMETFU en el segundo trimestre del año 2024 (Pisco y Bastidas 2023, entrevista personal; ver Anexo 7). Sin embargo, este es un ejercicio que no se ha registrado públicamente en otros cantones del país.

No obstante, para AME, tan solo un 60% de los GAD municipales a nivel nacional estarían en capacidad de contar con información (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6).

4.7. Corresponsabilidad ciudadana

Referirse a corresponsabilidad, implica considerar la otredad, la empatía con los beneficiarios de los servicios y el empoderamiento de los actores usuarios de estos servicios.

La corresponsabilidad en el manejo de la fauna urbana implica un proceso de comunicación entre los actores involucrados, con el fin de consumir un diálogo que permita integrar las ideas de todos en el diseño e implementación de estrategias, tanto desde la perspectiva del manejo de fauna urbana en la administración local, como desde la tenencia de mascotas por parte de la ciudadanía. (Mora 2017, 17)

Generar cultura de bienestar animal, de manejo responsable y de respeto a la naturaleza, en actores gubernamentales y no gubernamentales, de distintos sectores es, por su alcance y esfuerzo, uno de los aspectos más retadores del manejo de la fauna urbana. La capacidad de control del cumplimiento normativo por parte de los agentes públicos es limitada proporcionalmente a la cantidad de población humana y de fauna urbana, por lo tanto, promover la cultura del bienestar es un ámbito que requiere atención estratégica. La sensibilización en todas sus formas es un asunto que debería ser impulsado desde diversas aristas: la educación formal, la educación en los hogares, la cultura organizacional, el posicionamiento mediático, el espíritu vecinal, los espacios comunitarios, las organizaciones sociales de base, entre otros.

En este aspecto, la voluntad política es un factor clave ante la necesidad de sumar apoyos de los actores y conjugar esfuerzos por bienes comunes intangibles, como lo es la cultura. El posicionamiento del objetivo del manejo responsable debería ser un tema de discusión en las instancias de toma de decisión formal (concejos cantonales y de planificación) así como en espacios civiles (asambleas locales, consejos barriales) y académicos (simposios, artículos de investigación).

Parte de la corresponsabilidad ciudadana está la colaboración multiactor, es decir, el involucramiento de actores externos al ámbito público que pudieran sumar acciones para mejorar la situación de la fauna urbana en el cantón. Es con ello, en donde toma más sentido el modelo de múltiples hélices, en donde la academia, la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía, desde cualquier sector, pueda aportar en pro del bienestar animal y el manejo responsable de la fauna urbana en los cantones.

En el país, la protección y control de la fauna urbana es gestionada directamente por las municipalidades, con ciertos niveles de apoyo de los gobiernos parroquiales y provinciales, [...] pero también está la corresponsabilidad ciudadana. Independientemente de los escenarios, es nuestro deber aprender a convivir de manera

armónica con los animales y velar por un ambiente equilibrado para todos. (Terranimal 2023, párr. 3)

Todos los entrevistados coinciden en la relevancia de la corresponsabilidad ciudadana para un adecuado manejo de la fauna urbana en los cantones, principalmente enfocada en la conciencia sobre una tenencia óptima, basada en el bienestar animal y en normas de urbanidad. Inclusive, para el Coordinador General de Sanidad Animal de Agrocalidad, es importante que se genere un Manual de convivencia de la fauna urbana (C. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 5).

4.8. Aumento de la población de fauna urbana en situación de calle

Actualmente, hay 5 mascotas por cada 10 personas en Ecuador, de acuerdo con el censo 2022. En el año 2018, según un estudio realizado por la Universidad San Francisco de Quito, existían 600 mil animales de compañía en situación de calle (Miranda 2021). Para el año 2022, de acuerdo con la UBA, alrededor de 1,3 millones de animales se encuentran en situación de calle, entre perros y gatos (Pisco y Bastidas 2023, entrevista personal; ver Anexo 7). Estos datos indican que, en cuatro años, la fauna urbana callejera ha aumentado en un 54%. Considerando una proyección anual proporcional, se puede decir que la fauna urbana callejera aumenta en un 13% cada año.

Esta situación es multidimensional. Para que más perros y gatos se encuentren en situación de calle, hay varios factores que inciden, entre ellos, algunos relacionados con el factor de corresponsabilidad: la crianza y venta clandestina de animales, el abandono animal, la falta de cultura del cuidado y bienestar animal. Atado al desafío de información, es necesario que los agentes públicos encargados del manejo de fauna urbana, desagreguen las potenciales causas del aumento de la población de fauna urbana en situación de calle con la finalidad de enfocar los esfuerzos a combatir las raíces del problema y no solo a atender los efectos del problema.

Para el GAD Mocache, uno de los desafíos que asumen los GAD para el manejo de la fauna urbana es la cultura ciudadana sobre la tenencia responsable, el bienestar animal y la vida en comunidad y cómo esto afecta negativamente en la problemática de los animales en situación de calle (L. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 8).

En este punto, se considera fundamental el aporte de la sociedad civil organizada, la academia, el sector privado y los ciudadanos activistas. En el país existen varias fundaciones, instituciones de educación superior y centros veterinarios que aportan al

control de la población de fauna urbana mediante acciones diversas, como: rescate animal, campañas de esterilización, campañas de adopción y campañas de sensibilización y educación sobre la tenencia responsable y la convivencia humano-animal. Además, deviniendo de la necesidad de la articulación estratégica, cabe destacar la oportunidad de que los GAD se alíen con estos actores no gubernamentales con capacidad de colaborar con la gestión municipal para el manejo de la fauna urbana y, al mismo tiempo, generando un ahorro de recursos público y el aprovechamiento de los talentos de otros actores con experiencia diversa en la temática.

En el caso quiteño, por ejemplo, son al menos diez las fundaciones que actualmente realizan acciones de activismo animal, entre ellas: Protección Animal Ecuador (PAE), Lucky, Rescate Animal, Peludos, Camino a Casa, Aulla, Acción Animal, Paraíso Huellas, Patitas Callejeras, Arthur, entre otras. Existen fundaciones en varios cantones del país; sin embargo, no hay un registro único nacional o locales que proporcionen información oficial y consolidada al respecto.

4.9. Convivencia humano-animal

Recordando lo mencionado por Rojas, Lüders, Manterola y Velazco (2018), los animales en entornos urbanos pueden ser vistos como riesgos zoonóticas, sanitario-ambientales, biológicos, psicológicos, de seguridad y económicos, la convivencia con los animales que conforman la fauna urbana, sin duda trae a reflexión varios aspectos que se relacionan con el espacio público y el relacionamiento habitual. De igual forma, lo analizado por González (2021) sobre la reglamentación de la copropiedad en relación a la tenencia de mascotas, lo señalado por Pérez Pejic (2020) respecto de la estigmatización de los animales y lo indicado por Agrocalidad (C. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 5) respecto al fenómeno de humanización de los animales, se fortalece la idea de la tenencia responsable, lo cual implica, por un lado, garantizar las libertades animales como tales y, por otro, el respeto a la comunidad.

En tanto lo monitoreado por el MSP, se evidencia la existencia de casos de enfermedades zoonóticas en el país, concentradas en las áreas geográficas que, en su mayoría, coinciden con las circunscripciones territoriales en donde residen más personas según los resultados censales. Además, de un estudio previo se desprende lo siguiente:

la falta de interés de las personas por conocer sus deberes, más allá de solo sus derechos, implica un gran desafío para el ejercicio de la corresponsabilidad en el manejo de fauna urbana. Aún más preocupante es el hecho de que, si bien, el gobierno municipal se

encarga de la difusión de su normativa local, sus fundamentos legales se encuentran en la normativa nacional, la misma que debería contar con un alto grado de socialización a nivel nacional, y a actores de diversos ámbitos de la sociedad, no únicamente a GAD municipales, sino a ciudadanía, y a organizaciones de la sociedad civil que pueden aportar en la cogestión del manejo de fauna urbana. Lamentablemente, de un universo de 233 personas, más del 50% (123 personas) desconocen las responsabilidades de los tenedores o dueños de animales de acuerdo con el Código Orgánico de Ambiente, pero al menos el 53% del total de quiteños encuestados sabe de la existencia de la ordenanza municipal que regula la tenencia de animales en el Distrito Metropolitano de Quito. (Mora 2017, 38)¹⁸

En este sentido, para AME, al manejo de la fauna urbana va más allá de la existencia de animales de compañía en las calles, es un problema de salud pública y es responsabilidad del Estado central. Esto recae además en la necesidad de que se les transfiera recursos a los GAD para atender la función municipal. Inclusive, al gestionar la función con un enfoque de salud pública, es muy probable captar el apoyo de la cooperación internacional para el manejo de la fauna urbana, situación que hasta el momento no ha sucedido en las municipalidades del país, al existir prioridades de financiamiento en otros temas (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 5).

Es así que, los mencionados desafíos son las principales razones por las cuales es necesario contar con modelos de gestión que faciliten que exista voluntad política, articulación multinivel, que fomenten que se destinen recursos con una base de organización municipal de las atribuciones, que promueva la producción, conservación y uso de la información, y que todo lo mencionado, considere las particularidades del territorio, las necesidades de las poblaciones y la diversidad de los GAD municipales, en el marco del ejercicio de su autonomía y en coherencia con su capacidad operativa. Además, por otro lado, que motive a los ciudadanos a colaborar en el manejo de la fauna urbana y a practicar una tenencia responsable; lo cual, en perspectiva apunte a disminuir las poblaciones de animales de compañía en situación de calle, frenar los casos de maltrato animal y mejorar la armonía en la convivencia humano-animal.

¹⁸ Encuestas realizadas por la autora, Marcela Mora, a un total de 233 personas, en el mes de septiembre de 2017.

Capítulo tercero

Modelos de gestión municipal para el manejo de la fauna urbana en el Ecuador

Como ya se ha revisado, la normativa nacional ha determinado las atribuciones concretas que le corresponde a cada nivel de gobierno en el marco del manejo de fauna urbana. Es responsabilidad de cada entidad del Ejecutivo y de los GAD materializar lo propio en instrumentos específicos de política pública (ordenanzas y PDOT) y, en consecuencia, tomar acción para efectivizar lo regulado y planificado, y traducirlo en valor público para la ciudadanía y, principalmente, en garantías de bienestar animal que ayuden a mejorar la situación de los animales de calle y maltratados, así como el ornato de los espacios públicos y la convivencia.

El Anexo 1 (Modelo de gestión nacional) sistematiza las atribuciones de cada nivel de gobierno, lo cual, en el formato respectivo, correspondería al contenido de modelo de gestión descentralizado de la función de regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana, que pudiera emitir mediante resolución el Consejo Nacional de Competencias. Por ello, con la finalidad de concentrar la atención en el contexto cantonal, incumbe identificar los componentes del ecosistema municipal base para el manejo de fauna urbana y los nexos de gestión que permitan cumplir con sus atribuciones en la materia.

Respecto la propuesta presentada a continuación, es preciso aclarar que las unidades presentadas pueden variar según la realidad de cada GAD municipal, puesto que es posible que se presenten roles fusionados en una sola unidad y que no se hallen unidades dedicadas específicamente a las temáticas plantadas, por lo cual se enfatiza en el carácter de referencial de la propuesta. Se sugiere, en caso de aplicación de la misma, ubicar dentro del GAD la unidad cuyas atribuciones sean más cercanas a lo propuesto para asignar responsabilidades, de conformidad con el modelo propuesto.

Tomando en cuenta que uno de los desafíos para el manejo de la fauna urbana es la voluntad política, los actores estratégicos en el ecosistema son los tomadores de decisión, quienes cuentan con la asesoría y el apoyo técnico de las distintas unidades municipales.

Tomando como base la división de GAD por ICO 2021 en rangos-terciles, a continuación, se presenta una propuesta de clasificación de GAD municipales en 3 modelos, definidos por su capacidad operativa:

Tabla 15
Clasificación de GAD municipales por ICO en terciles

Modelo A	ICO 2021	Modelo B	ICO 2021	Modelo C	ICO 2021
Rumiñahui	25,63	Mira	20,52	Santo Domingo	18,41
Samborondón	24,06	Montecristi	20,50	El Pan	18,41
Atacames	23,67	Tosagua	20,49	Las Lajas	18,40
Playas	23,66	Paute	20,48	Pindal	18,35
San Miguel de Urcuquí	23,41	Ventanas	20,45	Sevilla de Oro	18,32
Guayaquil	23,07	Quijos	20,39	Guaranda	18,14
San Jacinto de Yaguachi	23,05	Cotacachi	20,36	Palenque	18,02
Piñas	22,99	Pedernales	20,34	Gonzanamá	17,98
Riobamba	22,83	Saquisilí	20,29	Chordeleg	17,96
Puerto López	22,62	Celica	20,25	Chone	17,94
Pedro Carbo	22,54	Zaruma	20,21	Archidona	17,89
Santa Cruz	22,47	Puyango	20,17	Tiwintza	17,84
Francisco de Orellana	22,46	Pangua	20,11	El Tambo	17,83
Pasaje	22,21	Urdaneta	20,11	Cevallos	17,82
Ambato	22,14	24 de Mayo	20,11	Yantzaza	17,79
Sucre	22,10	Portovelo	20,10	Caluma	17,78
Guano	22,06	Cuyabeno	20,07	Sozoranga	17,72
Jaramijó	22,06	Biblián	20,03	Balsas	17,72
Distrito Metropolitano de Quito	22,05	Quinsaloma	19,90	Mera	17,68
Bolívar	22,04	El Empalme	19,87	Tulcán	17,67
Catamayo	22,02	Salcedo	19,81	Gualaquiza	17,63
Ibarra	21,82	Latacunga	19,76	Pedro Moncayo	17,57
Portoviejo	21,81	El Pangui	19,70	Taisha	17,51
General Antonio Elizalde	21,72	Olmedo	19,70	Echeandía	17,49
Penipe	21,70	Chilla	19,66	San Pedro de Huaca	17,48
Quinindé	21,69	Alausí	19,65	San Juan Bosco	17,46
Arajuno	21,66	Manta	19,62	Alfredo Baquerizo Moreno (Juján)	17,44
Naranjal	21,65	Girón	19,61	Marcabelí	17,42
Cayambe	21,65	San Vicente	19,60	Calvas	17,39
Loja	21,64	Santiago	19,59	Palora	17,38
Mejía	21,63	Zapotillo	19,57	Pablo Sexto	17,35
La Concordia	21,61	Macará	19,56	El Chaco	17,35
Huaquillas	21,59	Tisaleo	19,56	Yacuambi	17,34
Simón Bolívar	21,53	Santa Isabel	19,56	Mocache	17,29
Montúfar	21,53	Camilo Ponce Enríquez	19,54	Chinchiipe	17,26
Cuenca	21,53	Shushufindi	19,46	Nangaritza	17,25
Rocafuerte	21,49	Rioverde	19,44	San Miguel de los Bancos	17,17
Bolívar	21,49	Chaguarpamba	19,42	Tena	17,16
Balzar	21,45	Sigchos	19,39	Espíndola	17,16

Espejo	21,44	Déleg	19,36	Salitre	17,07
Azogues	21,43	Mocha	19,34	Paján	17,07
Buena Fe	21,40	Lago Agrio	19,33	Santa Ana	17,03
Cumandá	21,40	Patate	19,32	Nobol	16,94
Pedro Vicente Maldonado	21,37	Pujilí	19,31	Huamboya	16,89
La Libertad	21,32	Durán	19,31	Machala	16,64
Babahoyo	21,28	Esmeraldas	19,29	Nabón	16,57
Daule	21,26	Quilanga	19,25	Paquisha	16,54
Saraguro	21,25	Morona	19,24	Oña	16,31
La Joya de los Sachas	21,20	Pastaza	19,21	Zamora	16,31
Atahualpa	21,20	Chunchi	19,03	Baba	16,25
Salinas	21,13	Pallatanga	19,02	Palanda	16,08
Gonzalo Pizarro	21,12	Montalvo	19,00	La Troncal	16,03
El Carmen	21,09	Santa Lucía	18,98	Gualaceo	16,02
Puerto Quito	21,02	Palestina	18,95	Muisne	15,90
Quevedo	21,01	Isidro Ayora	18,92	Guachapala	15,87
Putumayo	21,01	Valencia	18,92	Centinela del Cóndor	15,81
Carlos Julio Arosemena Tola	20,99	Santa Clara	18,89	Las Naves	15,78
El Guabo	20,93	Otavalo	18,85	San Pedro de Pelileo	15,62
Paltas	20,93	Flavio Alfaro	18,80	Puebloviejo	15,61
Baños de Agua Santa	20,87	Sucúa	18,80	Junín	15,52
Pimampiro	20,85	Jama	18,80	Guamote	15,48
Loreto	20,81	Antonio Ante	18,76	Jipijapa	15,41
San Miguel	20,78	Pichincha	18,73	Logroño	15,40
Cascales	20,74	Colta	18,72	Chambo	14,69
San Lorenzo	20,71	Quero	18,71	Olmedo	14,55
Aguarico	20,64	Santa Rosa	18,71	Arenillas	14,24
Milagro	20,58	Santiago de Pillaro	18,71	Balao	14,13
Cañar	20,57	Eloy Alfaro	18,70	Suscal	13,95
La Maná	20,56	Santa Elena	18,69	Vinces	13,59
Colimes	20,55	El Triunfo	18,68	Naranjito	13,54
		Limón Indanza	18,66	Pucará	13,09
		Lomas de Sargentillo	18,59	Coronel Marcelino Maridueña	13,06
		Chimbo	18,57	Isabela	12,27
		San Fernando	18,47	Chillanes	11,76
				Sígsig	11,32
				Sucumbíos	7,17
				San Cristóbal	2,38

Fuente: CNC
Elaboración propia

Toda vez que se cuenta con esta clasificación, a continuación, se plantean estructuras de organización de equipo municipal para el ejercicio de la función, por cada uno de los modelos. Cabe destacar que la aplicación de los modelos no implica que los municipios de los modelos B y C asumen menos atribuciones determinadas en la normativa nacional vigente, sino que cuentan con estructuras más reducidas en relación al modelo A, respectivamente al tercil de capacidad operativa que le corresponde.

1. Modelo A

Los GAD municipales se encuentran ubicados en este modelo debido a una capacidad operativa entre los 20,6 y 25,5 puntos sobre 30 al año 2021, entre los cuales se encuentran los municipios históricamente como polos de desarrollo local (Quito, Guayaquil y Cuenca). Para ellos, se propone que gestionen la función tomando como referencia la siguiente estructura operativa:

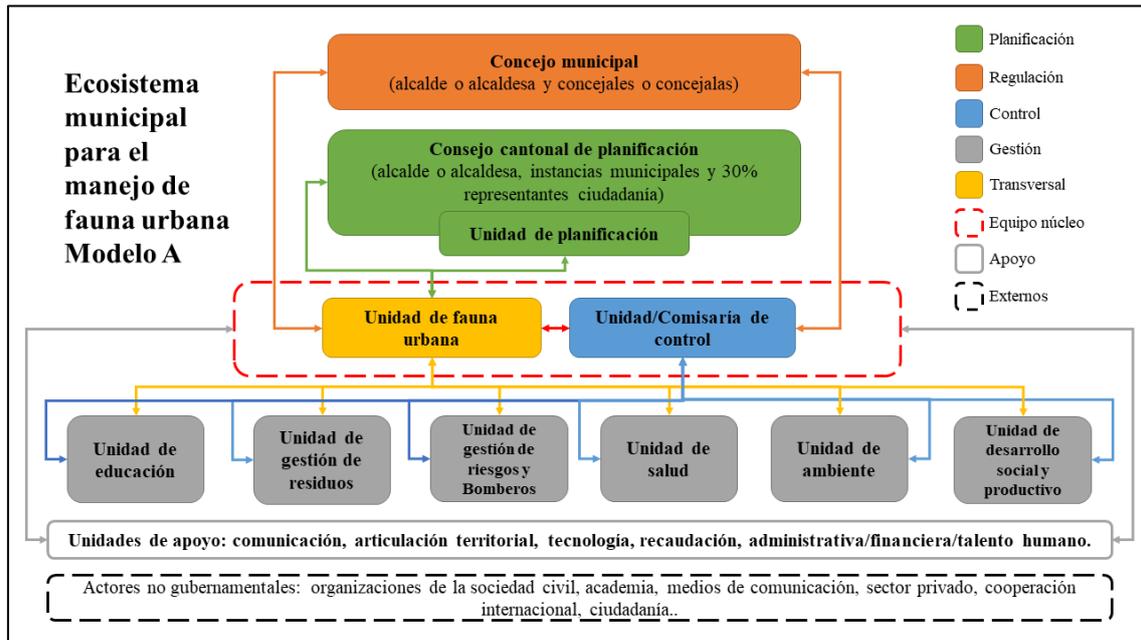


Figura 12. Ecosistema municipal para el manejo de fauna urbana – Modelo A

Fuente: Información resultante del Capítulo segundo de esta tesis

Elaboración propia

1.1. Concejo municipal

Le corresponde principalmente lo correspondiente a la facultad de regulación, sin perjuicio de su participación en las otras facultades, de conformidad con el modelo de gestión municipal para el modelo A (Anexo 2). En este nivel se encuentra el conjunto de actores de mayor carácter decisorio conformado por las autoridades de elección popular, principal instancia de toma de decisiones del territorio cantonal. Al respecto, el COOTAD indica lo siguiente:

El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. [...]. (EC 2010b, art. 56)

Entre las atribuciones del Concejo Municipal, determinadas en el artículo 57 del COOTAD, se encuentran las siguientes relacionadas con el manejo de fauna urbana:

- a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones; [...]
- d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;
- e) Aprobar el plan cantonal de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo cantonal de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de los mismos; [...]
- g) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado municipal, que deberá guardar concordancia con el plan cantonal de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas; [...]. (EC 2010b, art. 57)

De ello, se puede identificar el rol ejecutivo-regulatorio del Concejo, fundamentalmente para formalizar la acción municipal en normativa, lo cual vuelve obligatorio el ejercicio de su contenido a nivel institucional y para la ciudadanía de la jurisdicción cantonal. Lo atribuido, además pone en manos del Concejo las decisiones organizacionales, con el poder de fortalecer institucionalmente la gestión de las competencias/funciones municipales. Otro tema destacable es su responsabilidad sobre la aprobación de la planificación y el presupuesto, temas habilitantes para una efectiva acción municipal, al menos en términos administrativos.

Al Concejo Municipal, en virtud de sus atribuciones y rol, le corresponderían las siguientes atribuciones relacionadas con la emisión de normativa local, las cuáles deberá articular, según el caso con la unidad encargada de los temas de fauna urbana, con la responsable del control de cumplimiento de normativa municipal, la unidad de gestión de residuos y la unidad a cargo de los temas de desarrollo social y productivo.

Tabla 16

Atribuciones del Concejo Municipal para el manejo de fauna urbana (Modelo A)

Atribuciones	Facultad	Instancias/Unidades Municipales				
	Regulación	Concejo municipal	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos	Unidad de desarrollo social y productivo
Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.	X	X	X	X	X	
Emitir regulación sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X	X	X		
Emitir normativa que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X	X	X		
Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X	X	X		X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

De la distribución también resalta la permanente articulación que el Concejo debe mantener con la unidad a cargo de la gestión especializada de fauna urbana y con la unidad encargada de controlar el cumplimiento de la normativa local. Esto, se debe a la necesidad de la toma de decisiones basada en evidencia, la cual puede ser generada únicamente por las unidades técnicas que se dediquen a la gestión diaria del manejo de fauna urbana, quienes además estarán en capacidad de asesorar a las autoridades en los procesos legislativos, desde una perspectiva técnica. De igual manera, en el marco de la dualidad de dicha articulación, estas unidades técnicas, se insumirán de las decisiones que se tomen en la instancia para implementar lo propio en el cantón en ejercicio de su rol institucional.

1.2. Consejo cantonal de planificación

Es menester del Consejo, como instancia de toma de decisiones programáticas, asegurar que la planificación del cantón responda a las necesidades ciudadanas y a las particularidades territoriales. Si bien el Concejo Municipal aprueba el PDOT y el Plan de Uso u Gestión del Suelo (PUGS), para formalizar todo el esfuerzo institucional, es el Consejo cantonal de planificación el responsable de garantizar que el proceso de formulación de la planificación para el desarrollo y ordenamiento territorial del cantón se realice con el debido proceso participativo, considere las demandas de la población del

cantón, el marco competencial del nivel de gobierno que corresponde, incluya las estrategias de articulación multinivel necesarias para efectuar los programas/planes y que el diagnóstico del instrumento de planificación conecte con las acciones propuestas.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, estos consejos tienen un rol clave para la complementariedad de la administración entre niveles de gobierno y destaca la conformación mixta de este para cumplir con su objetivo:

Los consejos locales de planificación. - Son espacios encargados de la formulación de los planes de desarrollo, así como de las políticas locales y sectoriales que se elaborarán a partir de las prioridades, objetivos estratégicos del territorio, ejes y líneas de acción, definidos en las instancias de participación; estarán articulados al Sistema Nacional de Planificación. Estos consejos estarán integrados por, al menos un treinta por ciento (30%) de representantes de la ciudadanía. Serán designados por las instancias locales de participación del nivel de gobierno correspondiente. Su conformación y funciones se definirán en la ley que regula la planificación nacional. (EC 2010a, art. 66)

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 28, como complemento a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana determina la conformación de los Consejos de la siguiente forma:

Los Consejos de Planificación se constituirán y organizarán mediante acto normativo del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado; y, estarán integrados por:

1. La máxima autoridad del ejecutivo local, quien convocará al Consejo, lo presidirá y tendrá voto dirimente;
2. Un representante del legislativo local;
3. La o el servidor público a cargo de la instancia de planificación del gobierno autónomo descentralizado y tres funcionarios del gobierno autónomo descentralizado designados por la máxima autoridad del ejecutivo local;
4. Tres representantes delegados por las instancias de participación, de conformidad con lo establecido en la Ley y sus actos normativos respectivos; y,
5. Un representante de los niveles de gobierno parroquial rural, provincial y regional en el caso de los municipios [...]. (EC 2010c, art. 28)

De ello, se destaca la representación no gubernamental, con delegados de las instancias de participación ciudadana, en este Consejo, a diferencia del Concejo Municipal que está integrado únicamente por autoridades de elección popular. Por otro lado, también es importante resaltar la participación de representantes de los otros niveles de gobierno subnacional, lo cual abre la puerta a la articulación multinivel en términos de planificación, respondiendo a principios de descentralización como la coordinación, la subsidiariedad, la complementariedad, la participación ciudadana y la sustentabilidad del desarrollo.

El mismo Código, en su artículo 29 define las funciones de los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados, entre las cuales, a continuación, se enlistan aquellas relacionadas con el manejo de la fauna urbana:

1. Participar en el proceso de formulación de sus planes y emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo, como requisito indispensable para su aprobación ante el órgano legislativo correspondiente;
2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo;
3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial; [...]
5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno; [...]. (EC 2010c, art. 29)

Como se analizó en el capítulo 2 de esta tesis, los PDOT son el núcleo programático para la gestión de los PDOT; sin embargo, un porcentaje muy bajo de los GAD municipales a nivel nacional ha incluye programas/proyectos sobre fauna urbana en los mismos. En tal sentido, se insiste en la importancia de que las acciones en torno a la materia consten en el instrumento de planificación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, más aún, tomando en cuenta que lo contenido en el PDOT guardará coherencia presupuestaria y de inversión pública. Por estas razones, los consejos de planificación cantonal son instancias de gran relevancia en donde se conectan la planificación, en todo su ciclo, con el presupuesto y la participación ciudadana.

En complemento y de manera fundamental, en este Consejo es en donde se debe discutir el uso y gestión de suelo en relación al manejo de fauna urbana, en torno a situaciones como la ubicación de centros de acogida y otro tipo de establecimientos con presencia animal, como los camales u otros. Es así que, además de analizar y aprobar el contenido de los PDOT en relación a al manejo de fauna urbana, el Consejo debe garantizar que exista la suficiente coherencia con el PUGS.

De esta forma, a continuación, se muestran las atribuciones que le corresponden, en la presenta propuesta, a los consejos de planificación cantonal:

Tabla 17
**Atribuciones del Consejo Cantonal de Planificación para el manejo de fauna urbana
 (Modelo A)**

Atribuciones	Facultad	Instancias/Unidades Municipales				
	Planificación	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de educación
Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X	X	X	X		X
Diseñar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.	X	X	X	X		X
Diseñar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil	X	X	X	X	X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Si bien el Consejo, en sí mismo, no es un ente operativo, por lo que no son los directamente encargados del diseño de los instrumentos de planificación, es totalmente relevante que los distintos programas, planes y proyectos que se generen en torno al manejo de fauna urbana sean de conocimiento de los miembros del Consejo, de preferencia, como parte del PDOT.

Hasta aquí los GAD, por mandato legal, según lo indicado en el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, están obligados a mantener tanto el Concejo Municipal y el Consejo de Planificación Cantonal como sus órganos de regulación y programático para la toma de decisiones, respectivamente.

De la tabla, es necesario destacar que el Consejo de Planificación trabaja de manera coordinada todas sus atribuciones con la unidad encargada de la fauna urbana y la unidad técnica de planificación. La primera con la finalidad de contar con la información necesaria para ejercer su rol, cuando se trate de fauna urbana, pero aún es más resaltable la conexión con la unidad técnica de planificación, pues es el área que estratégicamente administra la administración de la gestión municipal en su integralidad.

En el gráfico del ecosistema para el manejo de fauna urbana, la unidad de planificación municipal es anexo del Consejo de Planificación, considerando que esta primera es parte del Consejo, pero además por su responsabilidad de administrar la planificación consolidada del GAD municipal y de asegurar la coherencia en términos

presupuestarios. De igual manera, para diseñar los instrumentos de planificación, la unidad encargada de la planificación tiene la obligación tácita de realizar el respectivo seguimiento y evaluación de los mismos, cumpliendo así con el ciclo de la planificación. Esto, se traduce también en información y datos que se alojan bajo la responsabilidad de esta unidad, lo cual es trascendental para el funcionamiento de la municipalidad y de evidencia para la toma de decisiones. Por ello, la unidad de planificación es, entre todas, clave para la gestión de la función del manejo de fauna urbana y de todas las competencias y responsabilidades en manos del GAD municipal.

En la siguiente tabla se sistematizan las atribuciones que le corresponden, según la presente propuesta, a la unidad encargada de la planificación del GAD municipal:

Tabla 18
Atribuciones de la Unidad de Planificación para el manejo de fauna urbana (Modelo A)

Atribuciones	Facultades		Instancias/Unidades Municipales				
	Planificación	Gestión	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de educación
Crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción.		X		X	X	X	
Crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal.		X		X	X	X	
Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X		X	X	X	X	X
Diseñar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.	X		X	X	X		X
Diseñar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil	X		X	X	X	X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

La unidad encargada de la planificación, como se muestra en la tabla, tiene atribuciones de planificación y gestión. Esto se debe a la gestión de la información, que, como se había indicado en párrafos anteriores, es el insumo y el efecto de la planificación. Si un GAD municipal incluye programas/proyectos sobre fauna urbana en su PDOT implica el establecimiento y medición de indicadores que justifiquen el cumplimiento del

mismo y su aporte al logro de las metas de desarrollo local y nacional. Esto se refleja en el reporte de los avances de ejecución del PDOT en el SIGAD, que calcula el índice de Cumplimiento de Metas (ICM), criterio del Modelo de Equidad Territorial para la asignación de recursos del Presupuesto General del Estado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con el COOTAD y la normativa técnica emitida por el CNC para el efecto.

Por otro lado, la unidad técnica de planificación tendría la capacidad de apoyar, asesorar y brindar asistencia técnica, a nivel metodológico, para el diseño de programas, planes y proyectos al resto de áreas técnicas del GAD en los distintos ámbitos de competencia municipal. Por ello, se ha considerado su participación en el diseño de planes y programas de bienestar animal, de educación sobre la tenencia responsable y de adopción de animales de compañía, que les corresponden a otras unidades de manera específica.

1.3.Unidad de fauna urbana

Si bien no corresponde una facultad de rectoría, pues la función se centra en la regulación y el control, y tampoco pertenece al ámbito descentralizado la facultad de coordinación, se propone que esta unidad o quien haga sus veces sea el núcleo del ejercicio del manejo de fauna urbana. Tomando el caso de los 17 municipios (entre ellos Quito) que cuentan con unidades de fauna urbana, las cuales tienen la potestad de desglosar las atribuciones otorgadas en la normativa nacional con la finalidad de orientar sus acciones de manera más específica en relación al manejo de fauna urbana y que estas respondan a las dinámicas locales, institucionales y organizacionales.

Se propone que las unidades de fauna urbana de los GAD municipales, en caso de existir, o sus homólogas, estén involucradas en todas las atribuciones asignadas en la normativa nacional, ya sea indirecta o directamente. Entre las motivaciones para ello están: la necesidad de concentrar el liderazgo para facilitar la coordinación interna y evitar la superposición de funciones entre unidades municipales; la administración única de la planificación integral de las acciones municipales en la materia para facilitar la medición, seguimiento y evaluación; la gestión de la información de la gestión, en coordinación y como apoyo a la unidad encargada de la planificación; entre otras razones de orden institucional.

Considerando el rol transversal que tiene la unidad de fauna urbana, se precisa que este se conforme de manera multidisciplinaria, pues deberá cubrir actividades diversas, de acuerdo con la experiencia del Municipio de Quito, la Unidad de Bienestar Animal se

encuentra integrada por diversos perfiles: médicos veterinarios, sociólogos, comunicadores, antropólogos, abogados y diseñadores gráficos. La multidisciplinariedad de los equipos responde a la necesidad de juntar diversos puntos de vista al multidimensional problema del maltrato animal en todas sus formas, con el objetivo de desarrollar soluciones más integrales que permitan mejorar la convivencia de los humanos y los animales.

Se precisa que, dentro de la estructura municipal exista suficiente especificidad sobre el área unidad o instancia, en singular o en plural, que liderará los procesos institucionales en torno al manejo de fauna urbana y, también que se determine claramente la distribución/asignación de atribuciones al respecto. La forma más óptima para institucionalizar dicha claridad institucional es por medio de la normativa local e institucional. Generalmente, las ordenanzas sobre fauna urbana enlistan las responsabilidades de las unidades municipales, mencionan los instrumentos de política pública requeridos y los plazos de ejecución. Lo mismo sucede con la normativa institucional, pues mediante resoluciones, las unidades pueden determinar detalles operativos para facilitar su gestión y fortalecer el cumplimiento de la normativa local de orden superior.

Las atribuciones de la unidad de fauna urbana o quien haga sus veces son las siguientes:

Tabla 19
Atribuciones de la Unidad de Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Planificación (Modelo A)

Facultad de planificación							
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales						Actores externos
	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de riesgos	Unidad de educación	
Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X	X	X	X		X	
Diseñar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de			X		X		GAD Provinciales, ministerios y facultades y escuelas veterinarias.

representantes de las facultades y escuelas veterinarias.							
Diseñar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.	X	X	X			X	
Diseñar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil	X	X	X	X			

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Al ser el área especializada en el manejo de fauna urbana y en su calidad de responsable de la materia en el municipio, la unidad de fauna urbana coordina, participa de manera transversal y trabaja de manera articulada con el Consejo de planificación, con la Unidad de planificación, con la Unidad/Comisaría de control municipal, con la Unidad de ambiente y con la Unidad de educación, en la formulación de programas relacionados con fauna urbana, en los distintos ámbitos de acción de los actores mencionados.

Particularmente, una de las atribuciones de esta unidad implica relacionamiento directo con actores externos: GAD Provincial, ministerios del ramo competentes y representantes de las facultades y escuelas veterinarias, para el diseño de protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias.

Tabla 20

Atribuciones de la Unidad de Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Regulación (Modelo A)

Facultad de regulación					
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales				
	Concejo municipal	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos	Unidad de desarrollo social y productivo
Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.	X	X	X	X	
Emitir regulación sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X	X		
Emitir normativa que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X	X		
Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X	X		X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Para la facultad de regulación, la unidad de fauna urbana debe articular con cuatro áreas internas, de ellas, permanentemente con el Concejo municipal y la Unidad de control, al tratarse de una facultad esencialmente normativa, en donde el Concejo es el

formalizador de regulaciones y la unidad de control quien realiza acciones para vigilar el cumplimiento de la normativa en el cantón.

La unidad de fauna urbana, de igual forma, es la llamada a respaldar la generación de regulaciones con un enfoque específico siempre que guarde relación con el manejo de fauna urbana, como sucede con la Unidad de gestión de residuos y la Unidad de desarrollo social y productivo, para la emisión de normativa con respecto a la comercialización de animales en el espacio público y su reproducción con fines comerciales, respectivamente.

Tabla 21
Atribuciones de la Unidad de Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Control

Facultad de control					
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales				Actores externos
	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de ambiente	Unidad de desarrollo social y productivo	
Realizar controles sobre el bienestar animal de los animales de compañía, trabajo u oficio, entretenimiento y experimentación en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, adopción, transporte y eutanasia animal, , en coordinación con el ente de control nacional, y notificarle cualquier inobservancia, a través de un informe técnico.	X	X			Ente de control nacional
Investigar las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales y aplicar sanciones para cada infracción.	X	X			
Controlar que los animales del cantón vivan en un hogar, hábitat o ecosistema protector, libres de explotación, maltrato físico y/o psicosocial y de cualquier forma de abuso y comunicar cualquier inobservancia al Ente Rector Nacional	X	X	X		Ente Rector Nacional
Controlar el cumplimiento de las regulaciones emitidas sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X			
Controlar el cumplimiento de la normativa emitida que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X			
Realizar el control de la sobrepoblación de animales.	X	X	X		
Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X		X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Con respecto al control, las atribuciones de la Unidad de fauna urbana guardan estrecha concordancia con lo que le corresponde a la Unidad/Comisaría de control municipal, por lo que necesariamente corresponde que articulen su trabajo en todas las atribuciones de esta facultad. Por una parte, la capacidad técnica multidisciplinaria de la unidad de fauna urbana respaldará los procesos de control/sancionatorios que lleven a

cabo las comisarías municipales, mientras que el soporte de carácter legal que la Unidad de control pueda brindar es valiosa para fortalecer estratégicamente las actividades de promoción de la protección animal.

De igual manera, la Unidad de fauna urbana es corresponsable en el control de las libertades del bienestar animal y la sobrepoblación de fauna urbana (atribución a cargo de la Unidad de control, en coordinación con Unidad de ambiente), sobre todo en brindar asistencia técnica en la identificación de faltas con respecto al bienestar animal y sustentarlas, en conjunto, para el respectivo proceso sancionador bajo responsabilidad de la Unidad de control. Esta atribución, particularmente, tiene una vinculación con el gobierno nacional, en cuanto a la notificación del incumplimiento de la normativa nacional en la materia, sumada a la local.

Además, le compete apoyar a la Unidad de control, en la vigilancia del cumplimiento de regulaciones municipales sobre la reproducción de animales de compañía con fines comerciales, en coordinación con la Unidad de desarrollo social y productivo.

Tabla 22

Atribuciones de la Unidad de Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana – Facultad de Gestión (Modelo A)

Facultad de gestión								
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales							Actores externos
	Unidad de planificación	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de ambiente	Unidad de gestión de riesgos	Unidad de salud	Unidad de educación	
Crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción.	X	X	X					
Crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal.	X	X	X					
Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas.		X	X			X		
Implementar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.		X	X				X	

Crear incentivos que promuevan el manejo responsable de la fauna urbana.		X						
Promover las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales.		X	X					
Implementar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.		X			X			GAD Provinciales, ministerios y facultades y escuelas veterinarias.
Desarrollar acciones para prevenir la sobrepoblación de animales.		X	X	X				
Implementar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.		X					X	
Implementar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.		X						
Implementar campañas de vacunación, esterilización, control de parásitos.		X				X		

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Con respecto a las atribuciones de gestión que le corresponden a la Unidad de fauna urbana, en su mayoría se relacionan con la generación de información, el establecimiento de mecanismos, creación de incentivos, realizar acciones de sensibilización del manejo responsable, de control de sobrepoblación y de promoción de denuncias de maltrato animal.

El mayor número de atribuciones a ejecutar en el marco de la facultad de gestión, implica que la Unidad de fauna urbana coordine con la Unidad de control, es decir, 6 de 11; seguido de las Unidades de salud y educación con las que comparte dos atribuciones, y, finalmente con las Unidades de ambiente y gestión de riesgos, con quienes le atañe articular el cumplimiento de una atribución con cada una.

De las 28 atribuciones conferidas por el COAM a los GAD municipales, organizadas en las distintas facultades definidas por el COOTAD, tan solo una no corresponde directamente a la gestión de la unidad de fauna urbana: “Implementar acciones de gestión integral de los residuos y desechos, que aporte a la prevención y control de poblaciones de animales”, la cual es responsabilidad especializada de la unidad municipal encargada de la gestión de residuos.

1.4.Unidad/Comisaría de control

Esta unidad, junto a la de fauna urbana, son las que congregan el mayor número de atribuciones, en correspondencia con el objetivo de la función municipal, que trata principalmente de regular y controlar el manejo de fauna urbana. La unidad de control,

que en varios casos a nivel municipal se traduce en la comisaría, tiene el rol fundamental de vigilar que las normativas locales se cumplan y de ejercer el poder sancionatorio en caso de las infracciones reguladas en los instrumentos emitidos por el Concejo y distintas entidades municipales.

En tal sentido, es menester de esta Unidad acompañar los procesos de diseño de normativa a cargo de las distintas áreas relacionadas con el manejo de fauna urbana, con la finalidad de asegurar que el régimen sancionatorio pueda efectivizarse con base en las regulaciones que se emitan en el Municipio. De igual forma, de manera dual, la Unidad de Control estaría en capacidad de asesorar a las distintas áreas municipales en cuanto al régimen sancionatorio y procedimientos de control para garantizar que las acciones que se promuevan en el cantón se apeguen al marco regulatorio vigente en la administración local, en observancia a la normativa nacional.

A continuación, se detallan las atribuciones de la Unidad de control por facultad:

Tabla 23
**Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana –
Facultad de Planificación (Modelo A)**

Atribuciones	Facultad de planificación				
	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de educación
Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X	X	X	X	X
Diseñar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil	X	X	X	X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

La Unidad de Control está involucrada en el diseño de programas tomando en cuenta que las atribuciones establecidas por la normativa exigen la planificación de subtemas que se relacionan con el control que debe ejercer esta Unidad, tal como la tenencia responsable y la coexistencia humano-animal. La Unidad de Control participará activamente en el diseño de estas atribuciones, junto al Consejo de planificación, la

Unidad de planificación, la Unidad de fauna urbana, la Unidad/Comisaría de control municipal y la Unidad de educación.

Tabla 24
**Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana –
 Facultad de Regulación (Modelo A)**

Facultad de regulación					
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales				
	Concejo municipal	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos sólidos	Unidad de desarrollo social y productivo
Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.	X	X	X	X	
Emitir regulación sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X	X		
Emitir normativa que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X	X		
Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X	X		X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Con respecto a la emisión de normativa local, es preciso que la Unidad de Control se encuentre incluido en el proceso de formación de la norma, con la finalidad de que esta guarde coherencia con el proceso de control del cumplimiento de la misma y que los roles y responsabilidades de los actores coincidan con lo que le corresponde a cada Unidad, esencialmente a la Comisaría municipal, quien se encargará del proceso sancionatorio. Principalmente, esto implica una estrecha relación con el Concejo municipal y la Unidad de fauna urbana; así como con las unidades encargadas de la gestión de residuos sólidos y del desarrollo social y productivo, en lo que compete a estas áreas.

Tabla 25
**Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana –
 Facultad de Control (Modelo A)**

Facultad de control					
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales				Actores externos
	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de ambiente	Unidad de desarrollo social y productivo	
Realizar controles sobre el bienestar animal de los animales de compañía, trabajo u oficio, entretenimiento y experimentación en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, adopción, transporte y eutanasia animal, , en coordinación con el ente de control nacional, y notificarle cualquier inobservancia, a través de un informe técnico.	X	X			Ente de control nacional
Investigar las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales y aplicar sanciones para cada infracción.	X	X			
Controlar que los animales del cantón vivan en un hogar, hábitat o ecosistema protector, libres de explotación, maltrato físico y/o psicosocial y de cualquier forma de abuso y comunicar cualquier inobservancia al Ente Rector Nacional	X	X	X		Ente Rector Nacional
Controlar el cumplimiento de las regulaciones emitidas sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X			
Controlar el cumplimiento de la normativa emitida que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X			
Realizar el control de la sobrepoblación de animales.	X	X	X		
Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X		X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

En efecto, la Unidad de Control concentra sus responsabilidades en esta facultad y es el principal actor articulador para las atribuciones detalladas en la tabla. Al ser su rol transversal a la materia, le corresponde la gestión de denuncias y ejecutar acciones de control que propendan un manejo responsable de la fauna urbana, el bienestar animal la coexistencia con los humanos y el respeto por el espacio público.

La Unidad de Control debe trabajar de manera coordinada con las distintas unidades técnicas municipales responsables de sustentar las acciones de control con evidencia y apoyar la gestión de la Comisaría, principalmente con la Unidad de fauna urbana, la Unidad de ambiente y la Unidad de desarrollo social y productivo.

En la experiencia metropolitana, Quito, la Unidad de Bienestar Animal del GAD, considera como uno de los nudos críticos en la gestión municipal del manejo de fauna urbana, la débil articulación entre unidades internas, específicamente entre la UBA y la Agencia Metropolitana de Control (AMC). Para la gestión de denuncias, el procedimiento

inicia con una alerta recibida por cualquiera de los canales dispuestos para el efecto, la UBA desarrolla un informe técnico del caso (Informe de actuación previa) e inspecciones necesarias del caso y la AMC lleva a cabo el respectivo procedimiento sancionatorio, basado en evidencia, mediante el Informe administrativo sancionador (Pisco y Bastidas 2023, entrevista personal; ver Anexo 7). De la revisión de ordenanzas, este procedimiento se replica, con mínimas particularidades, en varias ordenanzas emitidas por los GAD a nivel nacional.

Tabla 26
**Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana –
 Facultad de Gestión (Modelo A)**

Facultad de gestión					
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales				
	Unidad de planificación	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de ambiente	Unidad de salud
Crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción.	X	X	X		
Crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal.	X	X	X		
Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas.		X	X		X
Promover las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales.		X	X		
Desarrollar acciones para prevenir la sobrepoblación de animales.		X	X	X	
Implementar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.		X	X		

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

En términos de gestión, si bien la Unidad de Control no es el área técnica especializada, como sucede con la Unidad de Fauna Urbana, es preciso que articule esfuerzos con las unidades que sí materializan la gestión hacia la ciudadanía, como aporte desde su ámbito de acción. Bajo la visión estratégica del fortalecimiento de los sistemas de información y estadísticos, la Unidad de control puede alimentar las bases de datos con lo que resulte de la aplicación del proceso sancionatorio de denuncias y de acciones de control, en general; así como contrastar información con otras áreas.

Como se evidencia en el ecosistema del modelo A y las tablas de atribuciones presentadas, la Unidad de fauna urbana y la Unidad/Comisaría de control municipal conforman un *equipo núcleo* para el ejercicio de la función de regular y controlar el manejo de la fauna urbana, pues ambas comparten la mayoría de atribuciones, además de

que, en coherencia a los dos ámbitos de acción de la función, son competencialmente las áreas vinculadas de manera más directa, siempre cubiertas bajo el paraguas de formalización normativa del Concejo Municipal. Asimismo, ambas unidades, comparten atribuciones con otras áreas municipales, dependiendo de la atribución.

Las otras dependencias municipales, con un rol más secundario y especializado están involucradas en entre 4 y 2 atribuciones, en torno a las facultades de planificación, regulación, control y gestión.

Tabla 27

Conteo de atribuciones por facultad de las unidades municipales operativas (Modelo A)

Instancias/unidades municipales	Nro. Atribuciones	Facultades			
		Planificación	Regulación	Control	Gestión
Unidad de fauna urbana	27	4	4	7	12
Unidad de control/Comisaría	19	2	4	7	6
Unidad de Planificación	5	3			2
Concejo Municipal	4		4		
Unidad de educación	4	2			2
Consejo de planificación local	3				3
Unidad de salud	3				3
Unidad de ambiente	3			2	1
Unidad de gestión de residuos sólidos	2		1		1
Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	2	1			1
Unidad de desarrollo social y productivo	2		1	1	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

1.5.Unidad de educación

Esta Unidad, en consecuencia, a su ámbito de acción, tiene a cargo el diseño e implementación de acciones relacionadas con campañas educativas y de sensibilización relacionada con el manejo responsable de la fauna urbana, el bienestar animal y una convivencia armónica humano-animal. Para ello, es importante que articule con los entes de planificación para la formulación de programas, desde un sentido metodológico, con el soporte técnico de la Unidad de fauna urbana.

Tabla 28

Atribuciones de la Unidad de Educación para el manejo de fauna urbana (Modelo A)

Atribuciones	Facultades		Instancias/Unidades Municipales		
	Planificación	Gestión	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de fauna urbana
Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X		X	X	X
Implementar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.		X			X
Diseñar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.	X		X	X	X
Implementar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.		X			X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

1.6. Unidad de salud

En coherencia con el marco de acción de esta Unidad, su rol está relacionado con actividades que involucran la garantía del bienestar humano en armonía con la convivencia con los animales que conforman la fauna urbana, el control de poblaciones animales y su salud. Para su gestión, necesariamente esta Unidad debe articular acciones con el equipo núcleo, con fines de integración de acciones en torno a la materia y de soporte de doble vía para términos de control y sancionatorios.

Tabla 29

Atribuciones de la Unidad de Salud para el manejo de fauna urbana (Modelo A)

Atribuciones	Facultades		Instancias/Unidades Municipales	
	Gestión		Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal
Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas.	X		X	X
Implementar campañas de vacunación, esterilización, control de parásitos.	X		X	

Implementar mecanismos temporales para rescatar animales de compañía abandonados o maltratados tales como centros de acogida temporal, en los cuales se esterilice y brinde atención veterinaria para su respectiva recuperación, reinserción o adopción. Esto, en alianza con la sociedad civil y en acogimiento de procedimientos de bienestar animal reconocidos internacionalmente.	X	X	
---	---	---	--

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

1.7. Unidad de ambiente

En concordancia con el campo de acción de esta Unidad, el papel que desempeña se relaciona con las facultades de control y gestión para promover las libertades del bienestar animal y prevenir la sobrepoblación de animales en el cantón. Para su gestión, necesariamente esta Unidad debe articular acciones con el equipo núcleo, con fines de integración de acciones en torno a la materia y de soporte de doble vía para términos de control y sancionatorios.

Adicionalmente, esta Unidad tiene un nexo, expresamente mencionado en el COAM, con el ente rector, en casos de inobservancia de la normativa nacional.

Tabla 30

Atribuciones de la Unidad de Ambiente para el manejo de fauna urbana (Modelo A)

Atribuciones	Facultades		Instancias/Unidades Municipales		Actores externos
	Control	Gestión	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	
Controlar que los animales del cantón vivan en un hogar, hábitat o ecosistema protector, libres de explotación, maltrato físico y/o psicosocial y de cualquier forma de abuso y comunicar cualquier inobservancia al Ente Rector Nacional	X		X	X	Ente Rector Nacional
Desarrollar acciones para prevenir la sobrepoblación de animales.		X	X	X	
Realizar el control de la sobrepoblación de animales.	X		X	X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

1.8. Unidad de gestión de residuos

Como es su misión en el marco del servicio de gestión de residuos y aseo para la protección de la salud humana, el ambiente y el cuidado al espacio público, esta Unidad le corresponde, de manera especializada, aportar a la prevención y control de poblaciones de animales, mediante acciones de gestión integral de los residuos y desechos. Esta es la única atribución que es de responsabilidad individual, al ser tan específica de la Unidad

de gestión de residuos sólidos, en el marco de un servicio más integral llevado, administrado en varios GAD a través de empresas públicas.

Al respecto, el Municipio de Quito, cuenta con un el servicio “Animales al Cielo”, a través de la Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO EP), misma que se especializa en el levantamiento con medidas técnicas de los cadáveres de animales que yacen en las principales vías de alto tráfico vehicular del cantón, usando como indumentaria un vehículo climatizado y equipos de protección para el personal operativo (Pisco y Bastidas 2023, entrevista personal; ver Anexo 7).

Por otro lado, y de manera complementaria, la Unidad debería involucrarse en el diseño de regulaciones sobre el comercio de animales en el espacio público, tomando en cuenta los efectos de esta actividad económica, los focos de infección por residuos y otros que pudieran involucrar a animales que conforman la fauna urbana. Para ello, esta Unidad debe coordinar con el Concejo municipal, la Unidad de fauna urbana y la Unidad/Comisaría de control municipal.

Tabla 31
Atribuciones de la Unidad de Gestión de Residuos para el manejo de fauna urbana (Modelo A)

Atribuciones	Facultades		Instancias/Unidades Municipales		
	Regulación	Gestión	Concejo municipal	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal
Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.	X		X	X	X
Implementar acciones de gestión integral de los residuos y desechos, que aporte a la prevención y control de poblaciones de animales.		X			

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

1.9. Unidad de desarrollo social y productivo

Esta Unidad tiene un rol específico que aporta a las atribuciones de control de la población de animales en relación a la comercialización, tanto a nivel regulatorio como de control, por lo cual articula acciones con el Concejo municipal, la Unidad de fauna urbana y la Unidad/Comisaría de control municipal.

Tabla 32
Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana (Modelo A)

Atribuciones	Facultades		Instancias/Unidades Municipales		
	Regulación	Control	Concejo municipal	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal
Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X		X	X	X
Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.		X		X	X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

1.10. Unidad de gestión de riesgos y Bomberos

De manera muy similar a la Unidad de desarrollo social y productivo, la Unidad de gestión de riesgos tiene un rol específico que promueve el bienestar animal en situaciones de emergencia, tanto a nivel programático, como de gestión. Además, es imprescindible el trabajo articulado con los Cuerpos de Bomberos, en términos de rescate y evacuación, no solamente en situaciones emergencia fortuita.

Para ello, además de coordinar acciones con la Unidad de fauna urbana, a nivel externo le corresponde articularse con los GAD provinciales, los ministerios del ramo competentes, y pedir asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.

Las atribuciones de esta Unidad son aquellas que, del conjunto que le corresponde al municipio, requieren una fuerte articulación con otros niveles de gobierno y actores no gubernamentales en atención de casos de emergencia.

Tabla 33

Atribuciones de la Unidad de Gestión de Riesgos para el manejo de fauna urbana (Modelo A)

Atribuciones	Facultades		Instancias/Unidades Municipales	Actores externos
	Planificación	Gestión	Unidad de fauna urbana	
Diseñar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.	X		X	GAD Provinciales, ministerios, facultades y escuelas veterinarias.
Implementar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.		X	X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

2. Modelo B

Los GAD municipales se encuentran ubicados en este modelo debido a una capacidad operativa entre los 18,5 y 20,5 puntos sobre 30 al año 2021. Para ellos, se propone que gestionen la función tomando como referencia la siguiente estructura operativa:

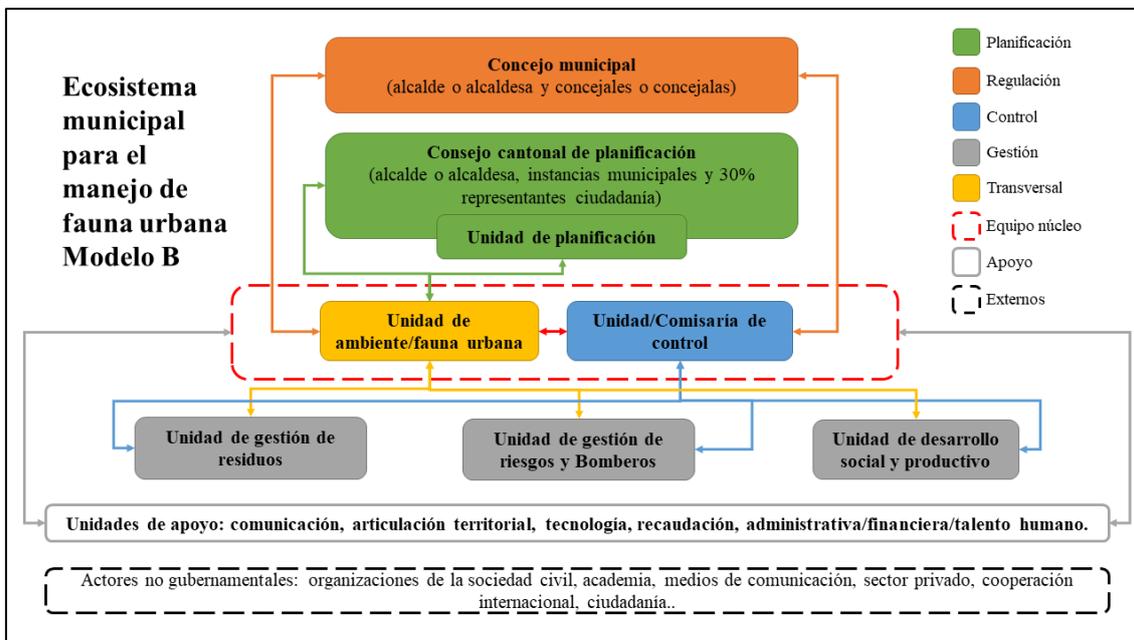


Figura 13. Ecosistema municipal para el manejo de fauna urbana – Modelo B

Fuente: Información resultante del Capítulo segundo de esta tesis. Elaboración propia

A diferencia del Modelo A, este modelo no cuenta necesariamente con unidades de salud y educación; así como unidades especializadas para fauna urbana, por lo que se propone, con base en las unidades a las que los GAD han encargado las acciones sobre el tema, que sea la Unidad que lleve los temas ambientales quien también lidere el manejo de la fauna urbana, que implica las atribuciones relacionadas con educación y salud, con la debida coordinación con las unidades municipales necesarias.

Las instancias de decisión, como son el Concejo Municipal y el Consejo Cantonal de Planificación, como se describió en el Modelo A, se encuentran establecidas en Ley y todos los GAD cuentan con dichas figuras administrativas. A continuación, se detallan las atribuciones generales del COAM que le corresponde a cada una de estas instancias:

2.1. Concejo municipal

Le corresponde principalmente lo correspondiente a la facultad de regulación, sin perjuicio de su participación en las otras facultades, de conformidad con el modelo de gestión municipal. Al Concejo le corresponde coordinar con las unidades: 1) de ambiente/fauna urbana, 2) de control municipal o Comisaría, 3) la de gestión de residuos sólidos y 4) de desarrollo social y productivo, principalmente. Esto sin dejar por fuera la posibilidad de que requiera coordinar con otras unidades que puedan relacionarse permanente o coyunturalmente con el tema para fines regulatorios. Las atribuciones que le corresponden al Concejo, en articulación con las unidades municipales mencionadas son:

Tabla 34

Atribuciones del Concejo Municipal para el manejo de fauna urbana (Modelo B)

Atribuciones	Facultades	Instancias/Unidades Municipales				
	Regulación	Concejo municipal	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos sólidos	Unidad de desarrollo social y productivo
Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.	X	X	X	X	X	
Emitir regulación sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X	X	X		
Emitir normativa que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X	X	X		
Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X	X	X		X

Fuente: COAM (2017b, art. 144). Elaboración propia

2.2. Consejo cantonal de planificación

Como ya se indicó en el Modelo A, del Consejo depende la toma de decisiones programáticas y la garantía de que la planificación del cantón responda a las necesidades ciudadanas y a las particularidades territoriales. De manera más concreta, en términos de instrumentos, quiere decir que los PDOT y los PUGS consideren acciones para el manejo responsable de fauna urbana como parte de su contenido, forjando programas y proyectos de gestión y de orden urbanístico, respectivamente, en bienestar de los animales en el cantón, procurando la convivencia armónica en comunidad.

Tabla 35
Atribuciones del Consejo Cantonal de Planificación para el manejo de fauna urbana (Modelo B)

Atribuciones	Facultades	Instancias/Unidades Municipales			
	Planificación	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal
Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X	X	X	X	X
Diseñar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.	X	X	X	X	
Diseñar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil	X	X	X	X	X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

De lo expuesto, es necesario recordar que el Consejo de Planificación debe coordinar sus acciones con: la unidad encargada de ambiente/fauna urbana, la unidad de control y la unidad técnica de planificación. La primera con la finalidad de contar con la información necesaria para ejercer su rol en cuanto a la fauna urbana y la segunda para promover el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa nacional y local sobre tenencia responsable. Con respecto a la conexión con la unidad técnica de planificación, es imprescindible pues esta unidad lleva la planificación consolidada del GAD, tanto a nivel estratégico, como presupuestario y de desarrollo local, además de liderar los procesos de seguimiento y evaluación de la planificación, y aportar a la producción de información para la toma de decisiones.

2.3. Unidad de ambiente/fauna urbana

Esta unidad, unifica las atribuciones de las unidades de salud y de educación, además de lo que corresponde a las unidades de ambiente y de fauna urbana del Modelo A.

Se propone que las unidades de ambiente/ fauna urbana de los GAD municipales, o sus homólogas, estén involucradas en todas las atribuciones asignadas en la normativa nacional, ya sea indirecta o directamente. En tal sentido esta Unidad cuenta con atribuciones de las facultades de planificación, regulación, control y gestión. Debe articular acciones con las instancias ejecutivas de regulación y control en torno a la materia y de soporte de doble vía para términos de control y sancionatorios.

Adicionalmente, esta Unidad tiene un nexo, expresamente mencionado en el COAM, con el ente rector, en casos de inobservancia de la normativa nacional.

Las atribuciones de la unidad de fauna urbana o quien haga sus veces son las siguientes:

Tabla 36
**Atribuciones de la Unidad de Ambiente/Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana –
 Facultad de Planificación (Modelo B)**

Facultad de planificación						
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales					Actores externos
	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	
Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X	X	X	X		
Diseñar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.			X		X	GAD Provincial
Diseñar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.	X	X	X			
Diseñar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil	X	X	X	X		

Fuente: COAM (2017b, art. 144). Elaboración propia

En términos de planificación, como se ve en la tabla anterior, esta unidad es la encargada de liderar el diseño de instrumentos de planificación técnica-operativa para la gestión de fauna urbana y la llamada a articular con otros actores públicos con esos fines, como en el caso de los protocolos de rescate ante catástrofes, situación en la que le corresponderá coordinar acciones con los GAD provinciales y con otros actores que sea necesario.

Tabla 37
**Atribuciones de la Unidad de Ambiente/Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana –
 Facultad de Regulación (Modelo B)**

Facultad de regulación					
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales				
	Concejo municipal	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos sólidos	Unidad de desarrollo social y productivo
Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.	X	X	X	X	
Emitir regulación sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X	X		
Emitir normativa que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X	X		
Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X	X		X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Con respecto a la regulación principalmente debe existir una articulación desde la unidad de ambiente/fauna urbana con el órgano legislativo del GAD y el ente de control, con la finalidad de promover la producción de normativa local y su cumplimiento, con el soporte técnico de la unidad en mención. De igual manera, en términos de las atribuciones respecto de las acciones relacionadas con el ámbito comercial es importante que se articule con la unidad responsable del desarrollo productivo, así como con la unidad de gestión de residuos lo relacionado con el ornato en el espacio público que involucre animales de compañía y aquellos que conforman la fauna urbana.

Tabla 38
**Atribuciones de la Unidad de Ambiente/Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana –
 Facultad de Control (Modelo B)**

Facultad de control				
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales			Actores externos
	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de desarrollo social y productivo	
Realizar controles sobre el bienestar animal de los animales de compañía, trabajo u oficio, entretenimiento y experimentación en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, adopción, transporte y eutanasia animal, en coordinación con el ente de control nacional, y notificarle cualquier inobservancia, a través de un informe técnico.	X	X		Ente de control nacional
Investigar las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales y aplicar sanciones para cada infracción.	X	X		
Controlar que los animales del cantón vivan en un hogar, hábitat o ecosistema protector, libres de explotación, maltrato físico y/o psicosocial y de cualquier forma de abuso y comunicar cualquier inobservancia al Ente Rector Nacional	X	X		Ente Rector Nacional
Controlar el cumplimiento de las regulaciones emitidas sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X		
Controlar el cumplimiento de la normativa emitida que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X		
Realizar el control de la sobrepoblación de animales.	X	X		
Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X	X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Para ejercer el control sobre el manejo de la fauna urbana, si bien esta es una atribución inherente al ente de control municipal, la unidad de ambiente/fauna urbana debe trabajar de manera articulada con dicho ente de control, así como con la Unidad de desarrollo social y productivo, con la finalidad de atender las denuncias ciudadanas, realizar las inspecciones correspondientes e implementar mecanismos de vigilancia que permitan mejorar la tenencia de animales de compañía, promover el bienestar animal y una convivencia armónica humano-animal. De igual manera, aporte mediante el relacionamiento con el Ente Rector Nacional con fines de acción local y para la notificación de situaciones en contra de la norma suscitadas en la circunscripción cantonal.

Tabla 39
**Atribuciones de la Unidad de Ambiente/Fauna Urbana para el manejo de fauna urbana –
 Facultad de Gestión (Modelo B)**

Facultad de gestión					
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales				Actores externos
	Unidad de planificación	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	
Crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción.	X	X	X		
Crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal.	X	X	X		
Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas.		X	X		
Implementar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.		X			
Crear incentivos que promuevan el manejo responsable de la fauna urbana.		X			
Promover las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales.		X	X		
Implementar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.		X		X	GAD Provincial
Desarrollar acciones para prevenir la sobrepoblación de animales.		X	X		
Implementar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.		X			
Implementar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.		X	X		
Implementar campañas de vacunación, esterilización, control de parásitos.		X			
Implementar mecanismos temporales para rescatar animales de compañía abandonados o maltratados tales como centros de acogida temporal, en los cuales se esterilice y brinde atención veterinaria para su respectiva recuperación, reinserción o adopción. Esto, en alianza con la sociedad civil y en acogimiento de procedimientos de bienestar animal reconocidos internacionalmente.		X			

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

En cuanto a la gestión, la Unidad de ambiente/fauna urbana es la llamada a liderar la implementación de los planes, programas y proyectos destinados al ejercicio de la función y de asegurar la articulación entre los distintos actores con la finalidad de obtener resultados más integrales e impactos más profundos. Además, esta desempeña un papel

importante respecto de la producción de información y estadísticas, la promoción de denuncias y la creación de incentivos para una tenencia responsable.

2.4. Unidad/Comisaría de control

Al igual que en el modelo A, esta unidad, junto a la de gestión ambiental/fauna urbana, son las que congregan el mayor número de atribuciones. La unidad de control, que en varios casos a nivel municipal se traduce en la comisaría, tiene el rol fundamental de vigilar que las normativas locales se cumplan y de ejercer el poder sancionatorio en caso de las infracciones debidamente sustentadas.

En tal sentido, es menester de esta Unidad acompañar los procesos de diseño de normativa a cargo de las distintas áreas relacionadas con el manejo de fauna urbana, con la finalidad de asegurar que el régimen sancionatorio pueda efectivizarse con base en las regulaciones que se emitan en el Municipio. De igual forma, la Unidad de Control estaría en capacidad de asesorar legalmente a las distintas áreas municipales en cuanto al régimen sancionatorio y procedimientos de control para garantizar que las acciones que se promuevan en el cantón se apeguen al marco regulatorio vigente en la administración local y observen la normativa nacional.

A continuación, se detallan las atribuciones de la Unidad de control por facultad:

Tabla 40
Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana –
Facultad de Planificación (Modelo B)

Facultad de planificación				
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales			
	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal
Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X	X	X	X
Diseñar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil	X	X	X	X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

En tanto a las atribuciones de planificación, la Unidad de Control/Comisararía deberá involucrarse en el diseño de los instrumentos de planificación relacionados con el manejo de la fauna urbana, coordinando con el Consejo de planificación, para su aprobación, con la Unidad de planificación para su desarrollo y con la Unidad de ambiente/fauna urbana para asegurar el respaldo técnico de los mismos, así como su articulación con otras iniciativas municipales.

Tabla 41
**Atribuciones de la Unidad de Control/Comisararía para el manejo de fauna urbana –
 Facultad de Regulación (Modelo B)**

Facultad de Regulación					
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales				
	Concejo municipal	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisararía de control municipal	Unidad de gestión de residuos sólidos	Unidad de desarrollo social y productivo
Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.	X	X	X	X	
Emitir regulación sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X	X		
Emitir normativa que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X	X		
Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X	X		X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

En torno a las acciones de regulación, si bien el rol se concentra en el Concejo Municipal, el ente de control local deberá involucrarse en la elaboración de normativa que garantice un control efectivo y la aplicación del régimen sancionatorio de manera efectiva. Para ello, mantendrá permanente articulación con el Concejo municipal como órgano legislativo local, con la Unidad de ambiente/fauna urbana, como ente técnico, con la Unidad de gestión de residuos sólidos, como brazo ejecutor de acciones de higiene relacionadas con la fauna urbana en el cantón y con la Unidad de desarrollo social y productivo en tanto la conexión con el sector comercial y los procesos alrededor del relacionamiento con las empresas y establecimientos dedicados a los servicios veterinarios y otros relacionados con animales.

Tabla 42
**Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana –
 Facultad de Control (Modelo B)**

Facultad de control				
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales			Actores externos
	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de desarrollo social y productivo	
Realizar controles sobre el bienestar animal de los animales de compañía, trabajo u oficio, entretenimiento y experimentación en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, adopción, transporte y eutanasia animal, en coordinación con el ente de control nacional, y notificarle cualquier inobservancia, a través de un informe técnico.	X	X		Ente de control nacional
Investigar las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales y aplicar sanciones para cada infracción.	X	X		
Controlar que los animales del cantón vivan en un hogar, hábitat o ecosistema protector, libres de explotación, maltrato físico y/o psicosocial y de cualquier forma de abuso y comunicar cualquier inobservancia al Ente Rector Nacional	X	X		Ente rector Nacional
Controlar el cumplimiento de las regulaciones emitidas sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X		
Controlar el cumplimiento de la normativa emitida que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X		
Realizar el control de la sobrepoblación de animales.	X	X		
Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X	X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Para el ejercicio de la facultad de control, fuerte de la Unidad en análisis, a esta le corresponde dirigir los procesos de vigilancia sobre el manejo de fauna urbana, tanto de nivel normativo, de sobrepoblación animal, de comercio y de bienestar animal, con las áreas internas correspondientes (Unidad de ambiente/fauna urbana y Unidad de desarrollo social y productivo), así como con actores públicos externos como son: el ente de control nacional y el ente rector nacional.

Tabla 43
**Atribuciones de la Unidad de Control/Comisaría para el manejo de fauna urbana –
 Facultad de Gestión (Modelo B)**

Facultad de gestión			
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales		
	Unidad de planificación	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal
Crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción.	X	X	X
Crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal.	X	X	X
Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas.		X	X
Promover las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales.		X	X
Desarrollar acciones para prevenir la sobrepoblación de animales.		X	X
Implementar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.		X	X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Finalmente, en términos de gestión, le corresponde a la Unidad de Control involucrarse en la implementación de planes, programas y proyectos, la generación de información de manera colaborativa y en la promoción de una tenencia responsable que se realice de manera articulada en el Municipio a través de las distintas unidades competentes, principalmente, la Unidad de planificación y la Unidad de ambiente/fauna urbana.

Como se evidencia en el ecosistema del modelo B (al igual que el modelo A) y las tablas de atribuciones presentadas, la Unidad de ambiente/fauna urbana y la Unidad/Comisaría de control municipal conforman un *equipo núcleo* para el ejercicio de la función de regular y controlar el manejo de la fauna urbana, pues ambas comparten la mayoría de atribuciones, además de que, en coherencia a los dos ámbitos de acción de la función, son competencialmente las áreas vinculadas de manera más directa, siempre cubiertas bajo el paraguas de formalización normativa del Concejo Municipal. Asimismo, ambas unidades, comparten atribuciones con otras áreas municipales, dependiendo de la atribución.

Las otras dependencias municipales, con un rol más secundario y especializado están involucradas en entre 3 y 2 atribuciones, en torno a las facultades de planificación, regulación, control y gestión.

Tabla 44

Conteo de atribuciones por facultad de las unidades municipales operativas (Modelo B)

Instancias/unidades municipales	Nro. Atribuciones	Facultades			
		Planificación	Regulación	Control	Gestión
Unidad de ambiente/fauna urbana	27	4	4	7	12
Unidad de control/Comisaría	19	2	4	7	6
Unidad de Planificación	5	3			2
Concejo Municipal	4		4		
Consejo de planificación local	3				3
Unidad de gestión de residuos sólidos	2		1		1
Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	2	1			1
Unidad de desarrollo social y productivo	2		1	1	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

2.5. Unidad de gestión de residuos

En similitud a lo determinado en el modelo A, a esta Unidad le corresponde, de manera especializada, aportar a la prevención y control de poblaciones de animales, mediante acciones de gestión integral de los residuos y desechos. En este sentido, debe involucrarse en la emisión de normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público, en términos de ornato. Además, cuenta con una atribución de responsabilidad única, al ser tan específica de la Unidad de gestión de residuos sólidos, como es “implementar acciones de gestión integral de los residuos y desechos, que aporte a la prevención y control de poblaciones de animales” (EC 2017b, art. 49, num. 2).

Tabla 45

Atribuciones de la Unidad de Gestión de Residuos para el manejo de fauna urbana (Modelo B)

Atribuciones	Facultades		Instancias/Unidades Municipales			
	Regulación	Gestión	Concejo municipal	Unidad de ambiente/fauna	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos sólidos
Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.	X		X	X	X	X
Implementar acciones de gestión integral de los residuos y desechos, que aporte a la prevención y control de poblaciones de animales.		X				X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

2.6. Unidad de gestión de riesgos y Bomberos

Esta Unidad tiene un rol específico que busca precautelar el bienestar animal en situaciones de emergencia, en términos de planificación y de gestión. Junto a esto, cabe destacar la importancia de articular esfuerzos con los Cuerpos de Bomberos para el rescate y la evacuación de animales en caso de desastres y no solamente en situaciones emergencia fortuita.

Para ello, además de coordinar acciones con la Unidad de fauna urbana, a nivel externo le corresponde articularse con los GAD provinciales, los ministerios del ramo competentes, y pedir asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.

Las atribuciones de esta Unidad son aquellas que, del conjunto que le corresponde al municipio, requieren una fuerte articulación con otros niveles de gobierno y actores no gubernamentales en atención de casos de emergencia, como se muestra a continuación:

Tabla 46
Atribuciones de la Unidad de gestión de riesgos y Bomberos para el manejo de fauna urbana (Modelo B)

Atribuciones	Facultades		Instancias/Unidades Municipales		Actores externos
	Planificación	Gestión	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	
Diseñar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.	X		X	X	GAD Provincial
Implementar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.		X	X	X	GAD Provincial

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

2.7. Unidad de desarrollo social y productivo

Esta Unidad tiene un rol específico que aporta a las atribuciones de control de la población de animales en relación a la comercialización, tanto a nivel regulatorio como de control, por lo cual articula acciones con el Concejo municipal, la Unidad de ambiente/fauna urbana y la Unidad/Comisaría de control municipal.

Tabla 47
Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana (Modelo B)

Atribuciones	Facultades		Instancias/Unidades Municipales			
	Regulación	Control	Concejo municipal	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de desarrollo social y productivo
Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X		X	X	X	X
Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.		X		X	X	X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

3. Modelo C

Los GAD municipales se encuentran ubicados en este modelo debido a una capacidad operativa entre los 2,4 y 18,4 puntos sobre 30 al año 2021. Para ellos, se propone que gestionen la función tomando como referencia la siguiente estructura operativa:

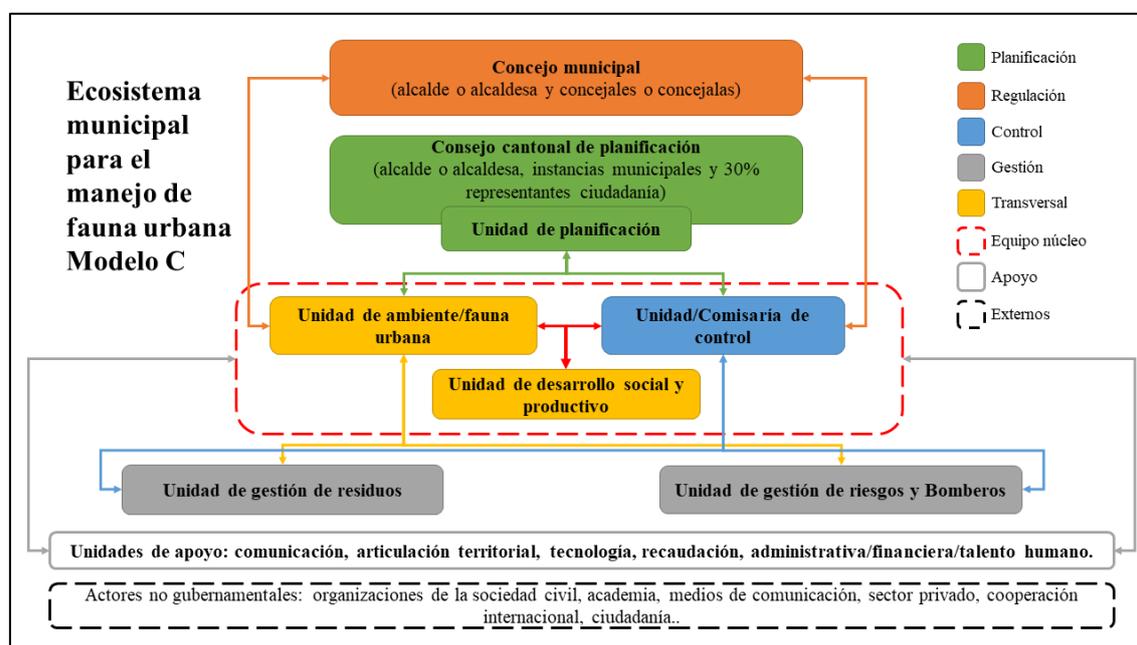


Figura 14. Ecosistema municipal para el manejo de fauna urbana – Modelo C

Fuente: Información resultante del Capítulo segundo de esta tesis

Elaboración propia

Como se evidencia, el modelo se diferencia de la estructura del modelo B por cuanto, la Unidad de desarrollo productivo está más involucrada, considerando las

condiciones de ruralidad y la relación que la fauna urbana tiene con la diversidad de animales de otras especies que conviven con la población humana en las áreas de vocación ganadera y agrícola, tomando como referencias las reflexiones de AME (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6), Agrocalidad (C. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 5) y el GAD Mocache (L. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 8); es así que, dicha unidad se encuentra con mayor cercanía como parte del equipo núcleo. Las atribuciones de las unidades se replican del Modelo B, siempre considerando a la Unidad de Desarrollo Social y Productivo como un actor transversal a la gestión de la fauna urbana, como se detalla en el Anexo 4 (Modelo de gestión C).

Por lo tanto, a continuación, se detallan las atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo por facultad, en donde se identifica su relacionamiento con el resto de unidades/instancias municipales:

Tabla 48
Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana – Facultad de Planificación (Modelo C)

Facultad de planificación							
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales						Actores externos
	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	Unidad de desarrollo social y productivo	
Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X	X	X	X		X	
Diseñar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.			X		X	X	GAD Provincial
Diseñar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.	X	X	X			X	
Diseñar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil	X	X	X	X		X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Para el ejercicio de las atribuciones de planificación, la Unidad de desarrollo social y productivo deberá mantener un trabajo articulado con el resto de unidades municipales:

Con el Consejo de planificación al ser la instancia de toma de decisión programática deberá involucrarse para promover el desarrollo de proyectos relacionados con la fauna urbana desde su enfoque competencial.

Con la Unidad de planificación en la articulación de instrumentos de planificación para el desarrollo, para el ordenamiento territorial y para el funcionamiento institucional.

Con la Unidad de ambiente/fauna urbana para la programación de acciones conjuntas para el bienestar animal, la convivencia con la ciudadanía, la sanidad animal, la tenencia responsable, entre otros relacionados con el manejo de la fauna urbana, de manera integral.

Con la Unidad/Comisaría de control municipal respecto del diseño de instrumentos de planificación operativa que permitan apoyar al control de poblaciones de animales y la no comercialización de animales de compañía.

Con la Unidad de gestión de riesgos y Bomberos, la Unidad de desarrollo social y productivo propenderá a aportar en el diseño de protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias.

Tabla 49
Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana – Facultad de Regulación (Modelo C)

Facultad de regulación					
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales				
	Concejo municipal	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos sólidos	Unidad de desarrollo social y productivo
Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.	X	X	X	X	X
Emitir regulación sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X	X		X
Emitir normativa que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X	X		X
Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X	X		X

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

En cuanto a las atribuciones de regulación en las que se propone implicar a la Unidad de desarrollo social y productivo, estas se relacionan principalmente con la emisión de normativa para la prohibición de comercio de animales y de espectáculos públicos que los involucren. Cabe destacar que, para ello, la Unidad deberá mantener estrecha articulación con el Concejo Municipal, como órgano legislativo del GAD, con la Unidad de ambiente/fauna urbana como base técnica de los procesos regulatorios en torno a su manejo, con la Unidad/Comisaría de control municipal respecto de la construcción normativa con una mirada práctica y con la Unidad de gestión de residuos sólidos para la regulación del espacio público con respecto al comercio de animales.

Tabla 50
Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana – Facultad de Control (Modelo C)

Facultad de control				
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales			Actores externos
	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de desarrollo social y productivo	
Realizar controles sobre el bienestar animal de los animales de compañía, trabajo u oficio, entretenimiento y experimentación en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, adopción, transporte y eutanasia animal, , en coordinación con el ente de control nacional, y notificarle cualquier inobservancia, a través de un informe técnico.	X	X	X	Ente de control nacional
Investigar las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales y aplicar sanciones para cada infracción.	X	X	X	
Controlar que los animales del cantón vivan en un hogar, hábitat o ecosistema protector, libres de explotación, maltrato físico y/o psicosocial y de cualquier forma de abuso y comunicar cualquier inobservancia al Ente Rector Nacional	X	X	X	Ente rector Nacional
Controlar el cumplimiento de las regulaciones emitidas sobre los espectáculos públicos con animales.	X	X	X	
Controlar el cumplimiento de la normativa emitida que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.	X	X	X	
Realizar el control de la sobrepoblación de animales.	X	X	X	
Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.	X	X	X	

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

En tanto las atribuciones de control, la Unidad de desarrollo social y productivo debe estar involucrada en las acciones de control, tanto del cumplimiento normativo, como la gestión de denuncias de maltrato u otros actos en contra del bienestar animal y

la armónica convivencia humano-animal. Es así que, de manera técnica, la Unidad se vincula con la Unidad de ambiente/fauna urbana para respaldar el control con informes de actuación previa que sustenten los procesos de denuncia, que permiten a la Unidad/Comisaría de control municipal ejercer su rol.

Tabla 51
Atribuciones de la Unidad de Desarrollo Social y Productivo para el manejo de fauna urbana – Facultad de Gestión (Modelo C)

Facultad de gestión							
Atribuciones	Instancias/Unidades Municipales						Actores externos
	Unidad de planificación	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos sólidos	Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	Unidad de desarrollo social y productivo	
Crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción.	X	X	X			X	
Crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal.	X	X	X			X	
Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas.		X	X			X	
Implementar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.		X				X	
Crear incentivos que promuevan el manejo responsable de la fauna urbana.		X				X	
Promover las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales.		X	X			X	
Implementar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.		X			X	X	GAD Provincial
Desarrollar acciones para prevenir la sobrepoblación de animales.		X	X			X	
Implementar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.		X				X	
Implementar acciones de gestión integral de los residuos y desechos, que aporte a la prevención y control de poblaciones de animales.				X		X	
Implementar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.		X	X			X	
Implementar campañas de vacunación, esterilización, control de parásitos.		X				X	

Implementar mecanismos temporales para rescatar animales de compañía abandonados o maltratados tales como centros de acogida temporal, en los cuales se esterilice y brinde atención veterinaria para su respectiva recuperación, reinscripción o adopción. Esto, en alianza con la sociedad civil y en acogimiento de procedimientos de bienestar animal reconocidos internacionalmente.		X				X	
---	--	---	--	--	--	---	--

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

Con respecto a la gestión, le corresponde a la Unidad de desarrollo social y productivo involucrarse con todas las unidades en las atribuciones a su cargo, en el ámbito de su competencia (desarrollo social y productivo), lo cual incluye también el relacionamiento con el ente de control nacional, el ente rector Nacional y los GAD provinciales, según amerite el caso.

A diferencia de los modelos A y B, el modelo C replantea la conformación del equipo núcleo, sumando a la Unidad de desarrollo social y productivo, además de la Unidad de ambiente/fauna urbana y la Unidad/Comisaría de control municipal.

Las otras dependencias municipales, con un rol más secundario y especializado están involucradas en entre 3 y 2 atribuciones, en torno a las facultades de planificación, regulación, control y gestión.

Tabla 52

Conteo de atribuciones por facultad de las unidades municipales operativas (Modelo C)

Instancias/unidades municipales	Nro. Atribuciones	Facultades			
		Planificación	Regulación	Control	Gestión
Unidad de desarrollo social y productivo	28	4	4	7	13
Unidad de ambiente/fauna urbana	27	4	4	7	12
Unidad de control/Comisaría	19	2	4	7	6
Unidad de Planificación	5	3			2
Concejo Municipal	4		4		
Consejo de planificación local	3				3
Unidad de gestión de residuos sólidos	2		1		1
Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	2	1			1

Fuente: COAM (2017b, art. 144)

Elaboración propia

4. Unidades de apoyo

Para la gestión técnica de la función de regular y controlar el manejo de la fauna urbana municipal, además de los entes técnicos que llevarán a cabo acciones de servicio al ciudadano y animales de compañía, los municipios requieren del soporte de áreas que complementarán el trabajo en el cantón y que, con su colaboración, dichas acciones

podrían tener mayor alcance, cobertura e impacto. Las principales son las siguientes y se aplican a todos los GAD municipales, según la adaptación orgánica de cada municipio:



Figura 15. Unidades municipales de apoyo para el manejo de fauna urbana

Fuente: Información resultante del Capítulo segundo de esta tesis y/o entrevistas realizadas
Elaboración propia

4.1. Unidad de comunicación

Permite la difusión de mensajes con distintos objetivos. En términos de sensibilización, esta Unidad comparte desde los distintos canales de comunicación/interacción información relevante para la ciudadanía, como los servicios que presta el municipio en pro del bienestar animal, calendarización de esterilizaciones, vacunaciones, registros, eventos, etc., y, también recibe, a través de los canales dispuestos al público, requerimientos, denuncias o pedidos de información que involucren respuestas sobre fauna urbana en el campo de las distintas áreas técnicas. Para ello, la Unidad de Comunicación, según la organización interna podría canalizar lo propio con la Unidad de fauna urbana o directamente con las otras áreas conforme amerite el tema/caso de comunicación ciudadana.

Por otro lado, a nivel interno o institucional, la comunicación puede ayudar a comprender la gestión que las áreas del municipio realizan en sus distintos ámbitos e interiorizar esta información en su personal. Esto, además aporta al cambio de cultura organización, la educación ciudadana/funcionario y a expandir los mensajes de manera estratégica. Una ventaja de este tipo de comunicación es que, óptimamente todos los funcionarios del municipio se encuentren en capacidad de solventar alguna duda básica sobre el manejo de fauna urbana, en caso de que otro compañero o un usuario de servicio lo consulte, y facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios.

4.2. Unidad de articulación territorial

Esta unidad o quien haga sus veces, propende a la articulación de los nodos territoriales que se organizan en territorio para la promoción del fortalecimiento del tejido social, puede ser que se encuentren formalmente establecidos, como en el caso de las Administraciones Zonales del Municipio de Quito, o que sean de conocimiento tácito o extramurales, es decir, que no cuenten con una estructura administrativa que sorba su gestión, sino que sean de conocimiento colectivo, con una presencia temporal del cuerpo municipal.

La Unidad que lidere los procesos de articulación con los actores en territorio, con mayor cercanía y conocimiento de las problemáticas ciudadanas, puede aportar a que las medidas, mecanismos, normativas, planes y demás instrumentos públicos sean más acotados y respondan a las necesidades de la población. Esta Unidad es la llamada concatenar las iniciativas municipales con los intereses reales de las personas, anclado en la práctica del gobierno abierto y promoviendo los espacios de cocreación, cogestión y colaboración en los territorios, fortaleciendo la participación ciudadana en el cantón.

Esta Unidad puede aportar con el conocimiento del territorio, de la ciudadanía y de las dinámicas sociales que permitan crear soluciones más efectivas a los gestores directos de las atribuciones del manejo de fauna urbana del GAD.

De no existir la Unidad, se encargaría a la unidad que se encargue de la función de articulación interna con un enfoque territorial.

4.3. Unidad de tecnología

Varias de las actividades que se desarrollan en torno al modelo de gestión, requieren del soporte tecnológico, en distintos niveles, según cómo se planteen las soluciones de manera práctica. Para aquellos GAD que ejecutan procesos de registro de fauna urbana con el uso de la tecnología, con chips, por ejemplo, esta Unidad podrá brindar el soporte necesario para que ese servicio se brinde de la forma más óptima posible. En los casos del manejo de información y de comunicación también tienen un papel fundamental, pues además de garantizar un espacio virtual en donde se puedan alojar y utilizar los datos, les corresponde implementar acciones para cuidar de la información, así como procurar la interoperabilidad entre sistemas de información, como incorporar esta información como parte de los Sistemas de Información Local (SIL), para que la planificación para el desarrollo y la toma de decisiones se realicen basadas en

evidencia y datos reales y locales. Esta Unidad debería promover la apertura de la información y la transparencia en coordinación con los entes municipales competentes.

4.4. Unidad de recaudación

En complemento a la aplicación del régimen sancionatorio, es preciso que el área a cargo de la recaudación de multas por infracciones que se determinen en la normativa local, mantenga una estrecha relación con la Unidad de Control/Comisaría, principalmente, con la finalidad de optimizar el proceso de cobro, cuya información pueda ser conocida por la Comisaría e incluida en los sistemas de información y, en efecto, pueda proveer de datos para la acción municipal, a través de las unidades técnicas, regulatorias y de control del GAD.

4.5. Unidad administrativa/financiera/talento humano

Con la finalidad de implementar las acciones planificadas para el manejo de fauna urbana, se requiere de una gestión administrativa que responda a la inmediatez de las necesidades de la población y los animales de compañía, que facilite el uso de los recursos y los procesos de contratación pública. De igual forma, al ser necesarios los equipos multidisciplinarios para cumplir con las atribuciones normadas para el manejo de fauna urbana, es importante que las áreas que administran el talento humano promuevan la coherencia de los perfiles del personal para que respondan a las necesidades técnicas de las unidades en su integralidad.

5. Actores no gubernamentales (externos)

Tomando en cuenta el modelo de la cuádruple hélice y los estamentos del gobierno abierto, la presente propuesta recomienda el trabajo colaborativo de los municipios con actores no gubernamentales con el fin de promover la implementación de soluciones inclusivas basadas en las demandas ciudadanas de manera más cercana y creadas en el seno de los espacios de participación ciudadana.

Los actores externos cuentan con capacidades y experiencias distintas a las lógicas públicas que pueden complementar y retroalimentar las iniciativas municipales. De igual manera, la activación de los actores externos habilita la unión de esfuerzos multisectoriales para la consecución de un mismo objetivo, en este caso, el manejo de la fauna urbana. Esta colaboración entre el gobierno local y los actores no gubernamentales puede solventar mediante apoyo técnico las debilidades locales, siempre que se

identifiquen los aspectos que requieren ser fortalecidos para dar cumplimiento a la función municipal que permita focalizar los esfuerzos de manera efectiva.

A continuación, se describen los potenciales roles que podrían aportar a todos los modelos de gestión:

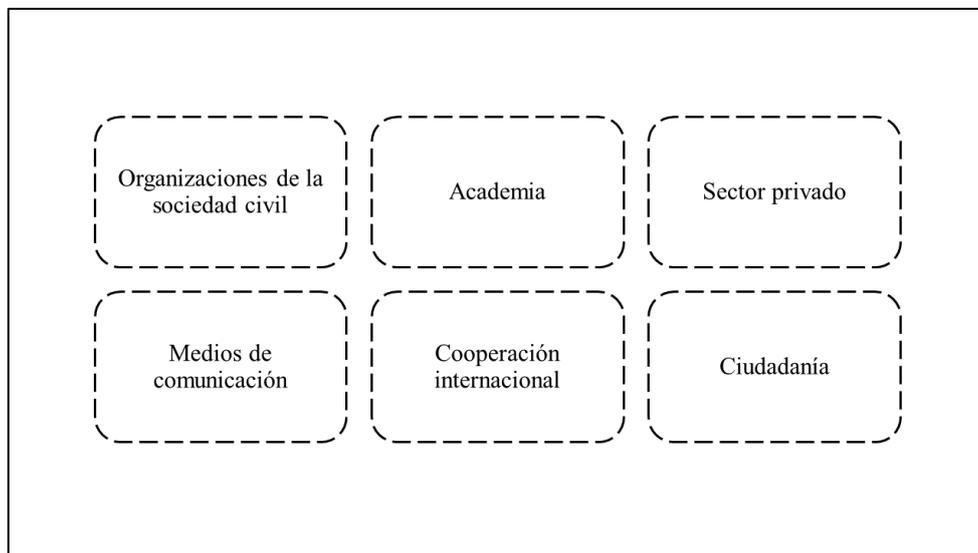


Figura 16. Actores no gubernamentales involucrados en el manejo de fauna urbana
Fuente: Información resultante del Capítulo segundo de esta tesis y/o entrevistas realizadas
Elaboración propia

5.1. Organizaciones de la sociedad civil

La sociedad civil organizada, en su multiplicidad de ámbitos de acción, cuenta con un capital humano con experiencia en distintos contextos y desde una perspectiva práctica, desde donde se construye un conocimiento colectivo que se comparte en red. Una de las ventajas del trabajo articulado con las organizaciones de la sociedad civil, además del capital humano, es la posibilidad de contar con financiamiento de fuentes alternativas, como la cooperación internacional.

Para el manejo de fauna urbana, las fundaciones, colectivos y otras formas de organización con fines de bienestar animal son aliados estratégicos, al fungir como intermediarios entre los problemas del territorio y las soluciones públicas. Estas organizaciones son actores clave para fortalecer el tejido social, a través de la movilización social, la sensibilización y la promoción de la participación ciudadana con proyección de incidencia.

De aquí, la importancia de contar con bases de datos de organizaciones sociales cuyo ámbito de acción se encuentre vinculado con el manejo de fauna urbana, para identificar líneas de acción de colaboración/cogestión, en donde el gobierno construya

proyectos, normativa e instrumentos de política pública con los beneficiarios, es decir, con la ciudadanía a través de sus representantes.

5.2. Academia

En el marco de la función de regular y controlar el manejo de la fauna urbana, las universidades y centros de estudios dedicados a la formación de médicos veterinarios y a la investigación de animales son actores institucionales estratégicos con quienes los municipios deben colaborar para el ejercicio de la función.

Para el Coordinador de Desarrollo Territorial de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Gabriel Andino, considerando las debilidades en la capacidad operativa de los GAD municipales, lo cual no permite que todos los municipios cuenten con personal veterinario en su nómina, dedicados a temas de fauna urbana, o que dichos profesionales sean escasos en número en relación a la demanda, ve como una de las oportunidades de los municipios generar alianzas con estos centros de estudio para cubrir la cobertura de los servicios veterinarios necesarios para el manejo de fauna urbana, como las campañas de esterilización, vacunación y otras relacionadas con el campo de la zoonosis. El señor Andino identifica una oportunidad en los procesos de vinculación de los estudiantes de los últimos semestres de las facultades de medicina veterinaria y zootecnia con el trabajo de los GAD (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6).

En concordancia, para el Coordinador General de Sanidad Animal de Agrocalidad, la academia es un actor fundamental para apoyar el manejo de la fauna urbana en los municipios. Para él, las facultades de comunicación podrían orientar en temas de difusión, socialización y sensibilización; las facultades de veterinaria en cuando al buen cuidado médico de los animales, su sanidad y nutrición, y las facultades de derecho, en el análisis integral (no pasional) de la tenencia responsable como en el grado de impronta que tienen los animales frente a la convivencia con las personas (C. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 5).

5.3. Sector privado

Las empresas y los establecimientos comerciales deben cumplir con la normativa y requisitos que avalan su funcionamiento para la distribución de alimento, venta de accesorios para animales y de centros médicos veterinarios, en observancia a las regulaciones emitidas por los entes de control competentes a nivel nacional y municipal. Es así que, en el marco de la corresponsabilidad, estos actores privados se comprometen

a prestar servicios de calidad en beneficio de los animales que conforman la fauna urbana, así como de la salud humana.

De igual manera, en el marco de su razón social las empresas relacionadas con la tenencia de mascotas como petshops y clínicas veterinarias, pueden promover la suscripción de convenios con los GAD municipales para la promoción del bienestar animal y la concientización ciudadana. El Municipio de Quito, en esta práctica, ha colaborado con empresas como el Mundo Mágico de las Mascotas y con emprendedores en el desarrollo de campañas de adopción y de comercio de accesorios (Pisco y Bastidas 2023, entrevista personal; ver Anexo 7). Se ve una oportunidad en la generación de alianzas estratégicas con los gremios veterinarios para apoyar campañas de control de poblaciones animales y salud de fauna urbana.

5.4. Medios de comunicación

Una de los canales de sensibilización ciudadana son los medios de comunicación, en su multiplicidad, ya sean estos comunitarios o masivos, televisión, radio o medios digitales. Por ello, los medios de comunicación son aliados estratégicos para difundir mensajes clave de promoción del bienestar animal, la tenencia responsable y el control de poblaciones animales en los cantones.

Los planes de comunicación municipales deberían apoyarse en los medios de comunicación para ampliar el alcance y el impacto de los mensajes, principalmente, la promoción de campañas de esterilización, vacunación, adopción y otros relacionados con el manejo responsable de la fauna urbana.

Es importante que se informe permanente a los medios de comunicación sobre las acciones municipales con la finalidad de que tengan siempre a disposición contenido para publicar en sus canales.

Además de los canales de televisión y radio tradicionales, es necesario hacer énfasis en los medios de comunicación comunitarios, al contener mayor cercanía con las poblaciones en territorio, comprender las dinámicas locales y comunicar desde una perspectiva más próxima y, posiblemente, con más acceso a los usuarios de los servicios.

Al mismo tiempo, los medios de comunicación son colaboradores en la recepción de denuncias y empoderamiento ciudadano.

5.5. Cooperación internacional

Los GAD, en todos sus niveles, tienen la potestad para “gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. [...]” (EC 2010b, art. 131).

Los entes cooperantes son actores externos importantes para la gestión de la administración pública por cuanto pueden ser soportes para las debilidades financieras y de capacidad operativa de los GAD, pues la comunidad internacional podría:

- Brindar soporte a la ejecución de programas/proyectos sobre fauna urbana, mediante asistencia técnica y/u otras formas de cooperación que se puedan identificar.
- Asesorar y recomendar, desde una perspectiva internacional, experiencias y buenas prácticas con potencial de ser replicadas para el ejercicio de la función.

Para focalizar mejor este apoyo, es imprescindible que los municipios cuenten con instrumentos de política pública que generen confianza sobre su gestión y que estos puedan ser alineados a las prioridades en las agendas de las distintas agencias de cooperación internacional. De igual forma, determinar sistemas de seguimiento y evaluación que permitan medir los avances y resultados de las acciones de fauna urbana, que provean de información sobre los impactos de las acciones y se evidencien los aportes generados desde los entes cooperantes.

5.6. Ciudadanía

El actor central para fomentar la cultura de manejo responsable de la fauna urbana son los tutores y las personas, en general. La educación comunitaria es una de las claves para armonizar la convivencia entre humanos y animales en la urbe. Esta educación radica en la educación tácita; se produce en las dinámicas familiares, barriales y de espacios públicos, en general.

Los roles de la ciudadanía son de hábito, como el uso de collar y traila para pasear a sus mascotas, recoger sus desechos, cumplir con las libertades del bienestar animal y denunciar casos de maltrato animal. De igual manera, el papel ciudadano, en el marco de la corresponsabilidad, implica esterilizar a sus mascotas y promover la conciencia de la adopción y la no comercialización de mascotas.

Un gran reto de los procesos de construcción pública es el involucramiento de la ciudadanía en la cocreación de soluciones a sus problemáticas y, del otro lado, la generación de condiciones para que esto suceda. La creación de ambos es una receta para efectivizar objetivos comunes y atacar problemáticas desde una arista más orgánica.

Para lograr corresponsabilidad ciudadana “es importante impulsar estrategias de participación ciudadana que motiven a la población a participar en el control de la tenencia responsable de mascotas en su hogar y en su entorno” (Mora 2017, 37).

6. Condiciones necesarias

Para el ejercicio de la función por parte de los GAD municipales en todos los modelos (A, B y C), de conformidad con la sistematización de entrevistas realizadas y el análisis normativo competencial, se consideran necesarios 3 elementos básicos a ser implementados en el marco del manejo de la fauna urbana: 1) centro de acogida/veterinario, 2) registro de información y 3) talento humano.

Cabe destacar que el nivel de existencia y desarrollo de estas condiciones necesarias dependerá de varios factores de orden local, entre ellos: el número de población humana, el número de mascotas, la demanda de servicios públicos relacionados con la fauna urbana, las características territoriales, entre otros territoriales. Desde una perspectiva institucional, además depende de la voluntad política, de la capacidad de contratación del GAD y del presupuesto municipal. Otro factor son las capacidades especializadas existentes en el territorio.

Por ello, no es posible determinar en términos presupuestarios un mínimo y máximo requerido para el manejo de fauna urbana, además considerando que “la autoridad es quien decide en dónde invierte los recursos” (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6). Es así que lo descrito a continuación solo puede ser tomado como referencias, siempre en el marco de las capacidades y particularidades de cada GAD:

6.1. Centros de acogida/veterinario

En términos de infraestructura, además de los edificios administrativos en donde habitualmente funcionan las oficinas de las unidades de apoyo y operativas, los GAD deben implementar centros de acogida/veterinario para rescatar animales de compañía abandonados o maltratados, asegurando su recuperación y reinserción. Estos establecimientos pueden ser espacios de propiedad municipal existentes, como en el caso del Municipio de Ambato, que ha planificado invertir USD. 650.000 en la construcción

del nuevo Centro Integral de Gestión de Fauna Urbana (CIGFU), edificado en un predio de 6.482 metros cuadrados, con un área de construcción es de 1.300 metros cuadrados en el sector del parque industrial de la ciudad (EC Municipio de Ambato 2023). Lo mismo en el caso del Centro de Manejo de Animales Domésticos de Compañía del Cantón Cuenca, que “cuenta con un área de 140.000 metros cuadrados y tuvo un costo de USD 280.000” (Radio Ciudad 2023, párr. 4).

En esta primera opción, como lo ha gestionado Ambato, Quito y Riobamba, por ejemplo, o los proyectos en proceso llevados a delante por Cuenca y Gualaceo (EC Municipio de Gualaceo 2023). Si bien los primeros cinco mencionados pertenecen al modelo A, cabe destacar el caso de Gualaceo, GAD que, a pesar de encontrarse en el modelo C, ha anunciado la construcción del “Centro Integral de Gestión de la Fauna Urbana de Gualaceo”, auspiciado por el GAD e instituciones privadas y financieras. Esto demuestra que la voluntad política es un factor que habilita destinar recursos para temas que la administración de turno considere relevantes para el desarrollo local y el bienestar de la comunidad.

Otra opción para esto es colaborar con organizaciones de la sociedad civil, como el convenio de cooperación firmado entre el Municipio de Quito y Protección Animal Ecuador, que además de poner a disposición la experiencia de PAE en el rescate y acogida de animales de compañía, compromete a la unión de esfuerzos para brindar servicios veterinarios apoyados en el talento humano y equipamiento especializados, así como la clínica móvil de la organización de la sociedad civil (Quito Informa 2018).

De igual manera, aunque hasta el momento no se registran casos de centros de acogida o rescate de fauna urbana de iniciativa o en colaboración con los GAD provinciales, según lo indicado por AME (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6), es otra alternativa que podría beneficiar a más de un cantón dentro de la misma circunscripción provincial, promoviendo de esta forma el trabajo mancomunado.

6.2. Registro de información

Para realizar el registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal, los GAD deben recolectar información, clasificarla y almacenarla para que la gestión de la fauna urbana se realice con base en datos reales y para la toma de decisiones fundamentada en evidencia. Además, este registro es un insumo importante para el ejercicio del gobierno abierto en tanto la acción colaborativa con la sociedad civil, activistas, academia, sector

privado y otros actores no gubernamentales relacionados con el tema conectando necesidades con oportunidades de cooperación.

La normativa no obliga expresamente a los GAD municipales a contar con un sistema informático para ello, simplemente resalta la necesidad de “crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción” y “crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal” (EC 2017b, art. 144, num. 2). Por lo tanto, queda abierta la posibilidad de que los GAD, en la medida de sus capacidades, recursos y equipos, determinen los mecanismos y herramientas a su alcance para cumplir con la atribución.

En tal sentido, independientemente del modelo (A, B o C), como lo demostrado por el GAD Municipal de Gualaceo respecto del centro de acogida, los GAD podrían desarrollar sofisticados sistemas informáticos para registrar los datos, como el REMETFU del Municipio de Quito, así como generar una base de datos en Excel para registrar la información. En cualquier caso, lo realmente importante es que se cuente con información lo más completa y actualizada posible, con los debidos respaldos, asegurando la protección de datos personales y procurando la seguridad de la información.

Al igual que con los centros de acogida, los municipios siempre pueden acudir al trabajo colaborativa con actores no gubernamentales, como hizo el Municipio de Loja con el sector privado cuando “firmó un convenio de cooperación con la empresa GPS Ecuador con la finalidad de lograr un registro de mascotas que permita un reconocimiento, tenencia, seguimiento, control y cuidado de las mascotas con la aplicación ‘Mascotas y Más’” (EC Municipio de Loja 2021b). El registro se podría coordinar además en alianza con la academia, mediante el aprovechamiento de las capacidades investigativas, profesionales y pre-profesionales de las comunidades universitarias vinculadas con la fauna urbana, como en el caso de la Unidad de Bienestar Animal del Municipio de Quito, que plantea articular esfuerzos con las universidades con sede o campus en el cantón que cuenten con carreras de medicina veterinaria para en censo de fauna urbana y registro (Pisco y Bastidas 2023, entrevista personal; ver Anexo 7).

Se precisa que esta información se encuentre en formato de datos abiertos, que sea de acceso público con la respectiva anonimización de datos personales y que se actualice regularmente.

6.3. Talento humano

El ejercicio de la función requiere de equipos multidisciplinarios municipales que aborden el manejo de fauna urbana en su integralidad. En el marco de la diversidad de perfiles, es preciso que las unidades encargadas de la fauna urbana se integren por: médicos veterinarios, sociólogos, comunicadores/diseñadores gráficos, antropólogos y abogados. Además, se recomienda que estos equipos, además de multidisciplinarios persigan equidad de género e intergeneracional, y que el personal involucrado cuente con formación y experiencia en el manejo de fauna urbana en sus distintas ramas profesionales al momento de su contratación, pero al mismo tiempo, es imprescindible que se capaciten permanente.

En tal sentido, por ejemplo, mientras la Unidad de Bienestar Animal del Municipio de Quito cuenta con más de 20 personas organizadas en 6 unidades operativas (Unidad de manejo y atención a animales de compañía, Unidad financiera-jurídica-administrativa, Unidad de inspección y control, Unidad de investigación, Unidad de promoción y Unidad de comunicación) (Pisco y Bastidas 2023, entrevista personal; ver Anexo 7), el Municipio de Paute en donde, además del Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental (Segarra 2023, entrevista personal; ver Anexo 8), cuentan con un médico veterinario, y el Municipio de Mocache concentra la atención del manejo de fauna urbana en una persona: el Jefe de Gestión Ambiental, Camal, Áridos y Pétreos (L. Zambrano 2023, entrevista personal; ver Anexo 8). Como se evidencia, Quito, al pertenecer al Modelo A cuenta con un equipo más grande y multidisciplinario, en relación a Paute y Mocache, Modelo B y C, respectivamente. Sin embargo, esta no es una condición genérica si se consideran los factores de los cuales depende la asignación de personal al tema. Así, se puede decir que los perfiles mínimos para atender el manejo de fauna urbana son los siguientes:

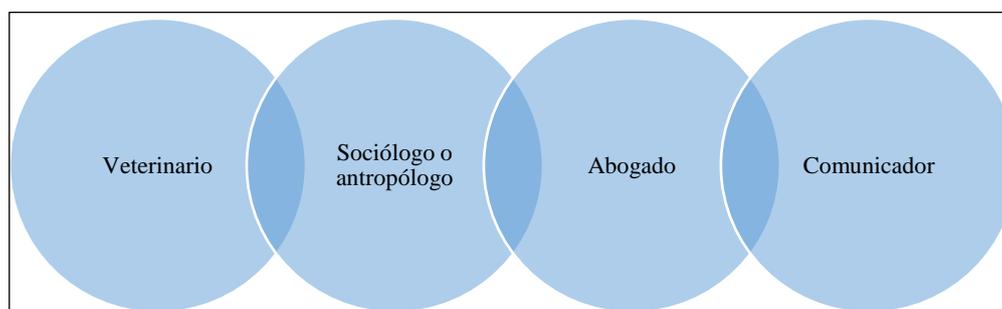


Figura 17. Equipo municipal para fauna urbana

Fuente: Información resultante del Capítulo segundo de esta tesis y/o entrevistas realizadas
Elaboración propia

Con este equipo, se pretende que las unidades municipales destinadas al manejo de fauna urbana avancen de la manera más independiente posible, siempre en coordinación con el resto de áreas internas del GAD y otros actores externos. El médico veterinario tiene el rol de cuidar la salud de los animales y realizar el control técnico de la sobrepoblación animal (desparasitación, vacunación y esterilización). El sociólogo o antropólogo concentra sus esfuerzos en la educación ciudadana y la planificación de acciones para el manejo de la fauna urbana para asegurar una adecuada convivencia en comunidad. El abogado se encargará de sustentar los procesos de control y sanción respecto de los actos en contra de los animales y la mala tenencia, en plena coordinación con el ente de control, facilitando la concreción de los procesos del régimen sancionatorio. Y el comunicador tiene la responsabilidad de difundir información importante sobre la tenencia, de campañas de salud animal, de adopción y mantener comunicada a la población municipal sobre los servicios que brinda la unidad, facilitando el acceso a los mismos.

De manera complementaria, los GAD ya sea con sus otras áreas internas o en aplicación del principio de coordinación, pueden articular acciones operativas para el manejo de fauna urbana con GAD aledaños y de otros niveles, como, por ejemplo, en el uso de vehículos para rescate animal, atención médica veterinaria y la aplicación de infracciones que impliquen procesos penales. En Quito, la UBA coordina con el Cuerpo de Bomberos Municipal, así como con el ECU-911, casos de rescate animal en situaciones de emergencia, además colaboran otras unidades municipales como la Agencia Metropolitana de Control en tanto la expropiación de animales en venta ilegal.

Conclusiones

Regular y controlar el manejo de la fauna urbana es una función de nivel municipal, sin embargo, la gestión concurrente entre los distintos niveles de gobierno es necesaria para el efectivo cumplimiento de lo determinado en la Ley. Por ello, a pesar de que, en el año 2018, el COAM diferencia áreas temáticas para que el gobierno nacional ejerza la rectoría de la función, hasta el momento no existe suficiente claridad sobre la competencia de las instituciones del Ejecutivo involucradas en las áreas temáticas, con su especificidad. Al respecto, es menester que el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias (el Consejo Nacional de Competencias), ordenar un modelo de gestión nacional para el manejo de fauna urbana, que regule la función definiendo las atribuciones de cada nivel de gobierno, por facultad y que, principalmente, aclare el ámbito de gestión de cada entidad del gobierno central.

Por lo pronto, de acuerdo con lo analizado en el presente estudio, son cinco autoridades nacionales identificadas en la normativa nacional vigente (COAM); sin embargo, debido a la especificidad de las atribuciones planteadas, en la realidad institucional actual, estas podrían involucrar al menos ocho entidades de la Función Ejecutiva, en total. Cabe destacar también la diversidad de sectores de política pública involucrados: agricultura, ganadería, acuicultura, pesca, salud, educación, investigación y ambiente. Es necesario que se asigne un ente coordinador a nivel nacional de la función que facilite la organización de las distintas instituciones en todos los niveles de gobierno.

En el país, hay 5 mascotas por cada 10 personas en Ecuador, de acuerdo con el censo 2022, al existir 16'938.986 de personas y 7'601.264 animales de compañía (perros y gatos) que pertenecen a los 5'188.402 hogares censados. Esto denota una distribución proporcional en territorio con respecto a la densidad y dispersión poblacional, es decir que, mayoritariamente en los cantones en donde residen más personas coincide la presencia de más mascotas. Esto, sin considerar a los animales que conforman la fauna urbana que se encuentran en situación de calle.

El manejo de fauna urbana es multidimensional, de forma que es posible analizarlo como un problema de salud pública en tanto las enfermedades zoonóticas, la situación de plaga, los inconvenientes respecto de higiene y otras variables con potencial de poner en riesgo la salud humana y animal. De igual manera, desde una perspectiva de bienestar animal, los problemas alrededor de la fauna urbana pueden implicar la

convivencia humano-animal, la transición de interpretación social de los animales como cosa a miembro de la comunidad, el rescate de lo público, las bondades del vínculo humano-animal y sus implicaciones en términos de hábitat y aceptación, considerando la situación de ruralidad y conservación, para la relación de animales de compañía con animales de producción y con fauna silvestre, respectivamente. También hay que considerar factores como la relación del gasto público de prevención y de mitigación de los efectos de mala tenencia.

Independientemente de la situación nacional, 85 de los 221 GAD municipales han desarrollado acciones relacionadas con el manejo de fauna urbana, 81 cuentan actualmente con una ordenanza que regula el manejo de la fauna urbana en su respectiva circunscripción y 19 implementaron al menos un programa/proyecto relacionado con la función en el último periodo de gobierno seccional (2019-2023). Solo cuatro GAD municipales ejecutaron programas/proyectos sin contar con una ordenanza en la materia (Machala, Mera, Puerto Quito y Santa Isabel).

Con respecto a la capacidad operativa de los GAD, 54 de las 81 ordenanzas fueron emitidas por GAD municipales con un ICO mayor al promedio nacional, representando el 67% del total de cantones a nivel nacional. Y 14 de los 19 municipios que reportaron al menos un programa/proyecto relacionado con fauna urbana en el SIGAD coinciden con un ICO superior al promedio nacional, representando el 74% nacional.

Se ha comprendido que, los GAD municipales han tenido que afrontar varios desafíos identificados para el ejercicio de la función de regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana, entre los cuales se encuentran: la dependencia de la voluntad política, la débil articulación entre instrumentos de política pública local, la falta de presupuesto al ser una función municipal y no una competencia exclusiva o constitucional, la multiplicidad de características de los GAD, las brechas de capacidad operativa, la falta de información para el ejercicio de la función, la corresponsabilidad ciudadana y el aumento de la población de fauna urbana en situación de calle.

Bajo dichas condiciones, es apremiante, mientras se elabora un modelo de gestión nacional a cargo de las entidades nacionales competentes, aportar al ejercicio de la función por parte de los municipios como titulares de la misma. Si bien se destaca las particularidades de los cantones, de las dinámicas territoriales y la capacidad operativa que dispone cada GAD, la propuesta planteada provee marcos organizacionales que conjugan los roles gobernantes, técnicos, operativos y de apoyo de los municipios, adaptable en 3 modelos de gestión base y estructuras propuestas, con base en la capacidad

operativa de los GAD. De ello, definitivamente resalta la necesidad de contar con equipos núcleo que articuladamente lideren los procesos del manejo de fauna urbana con el resto de unidades municipales y actores externos involucrados directa o indirectamente.

Es claro que el ejercicio de la función recae principalmente en el ente regulador y en el ente de control de los municipios, el Concejo Municipal y las Comisarías o Unidades de Control; sin embargo, al enfocar la gestión municipal desde una perspectiva de salud pública, es preciso que la coordinación de las acciones para el manejo de fauna urbana se ubique en una unidad especializada que asuma el trabajo técnico, con la capacidad de articular la gestión con las distintas áreas del aparato municipal, tanto a nivel operativo como de apoyo. Son apenas 19 municipios los que cuentan con una Unidad dedicada al manejo de la fauna urbana, figura que se sugiere replicar, en la medida de las posibilidades de cada GAD o, al menos, es importante que se encargue a alguna de las unidades municipales esta labor.

Para el manejo de fauna urbana, es preciso desarrollar condiciones habilitantes necesarias para la gestión municipal, en términos de infraestructura, información y talento humano, lo cual trasciende a la clasificación por los modelos de gestión (A, B y C) dependiendo de factores de orden local, como el número de población humana, el número de mascotas, la demanda de servicios públicos relacionados con la fauna urbana, las características territoriales, la voluntad política, la capacidad de contratación del GAD, el presupuesto municipal, las capacidades especializadas existentes en el territorio y otros específicos de cada GAD. Por ello, no es posible determinar en términos presupuestarios un mínimo y máximo requeridos para el manejo de fauna urbana, además considerando que “la autoridad es quien decide en dónde invierte los recursos” (Andino 2023, entrevista personal; ver Anexo 6). Es así que lo la propuesta es referencial, siempre en el marco de las capacidades y particularidades de cada GAD, destacando como imprescindible que los municipios trabajen en procesos de sensibilización sobre el manejo responsable de la fauna urbana, como lo básico de su acción en el tema.

Finalmente, con una lógica de gobierno abierto y modelo de cuádruple hélice, los esfuerzos de colaboración y las alianzas estratégicas con actores no gubernamentales aparecen como una solución alternativa frente a las debilidades de capacidad operativa y de corresponsabilidad ciudadana, sumadas a los impactos de la pandemia tanto sobre la administración pública local como sobre la situación de la fauna urbana. Las organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado y la ciudadanía, en general, deben ser incluidos en los procesos de gestión pública, como actores de

desarrollo, conectando capacidades y complementando equipos multisectoriales que permutan implementar soluciones más sostenibles y reales.

Lista de referencias

- Barragán, Daniel, y Marcela Mora. 2022. "Desafíos y oportunidades del gobierno abierto en Ecuador: Una mirada crítica y propositiva desde el campo académico". *Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas* 6 (2): 13-41. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/305/284>.
- BBC. 2013. "Los gatos, la principal amenaza para los animales de EE.UU". *BBC*. 18 de noviembre. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/01/130129_gatos_matan_miles_millones_animales_eeuu#:~:text=Seg%C3%BAun%20estudio%20reciente%2C%20los,vida%20silvestre%20en%20Estados%20Unidos.
- Bermúdez Peña, Claudia. 2022. *Trabajo y trabajadores sociales: La construcción de la experiencia de trabajo de profesionales del trabajo social en Colombia*. Cali: Universidad del Valle - Programa Editorial. <https://libros.univalle.edu.co/index.php/programaeditorial/catalog/download/733/523/3537?inline=1>.
- Borja, Jordi. 1987. *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Brels, Sabine. 2012. "La protección del bienestar animal: una preocupación universal que se debe considerar globalmente y seriamente en Derecho internacional". *DA. Derecho Animal* 3 (2): 1-6. doi:10.5565/rev/da.178.
- CLAD. 2016. *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia. 7 y 8 de julio de 2016. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>.
- CLAD. 2020. *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado Andorra 08 de octubre de 2020. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>.
- Córdova-Cando, Dora; Gaona-Cueva, Lizbeth; Vivanco-Luzuriaga Freddy, y Cando-Jiménez Dolores. 2021. " Los canes y la conexión emocional en la infancia".

- Revista Polo del Conocimiento* 6 (6): 763-776.
<https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/2786/5927>
- Curtit, Guillermo. 2003. *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales: Reflexiones a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- De la Rosa, Raúl. 2001. *La Revolución Ecológica: La búsqueda de la libertad a través de la ecología y la solidaridad*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Díaz Videla, Marcos y Rodríguez Ceberio, Marcelo. 2019. "Las mascotas en el sistema familiar. Legitimidad, formación y dinámicas de las familias humano-animal". *Revista de Psicología*. 18 (1): 44-63.
<https://revistas.unlp.edu.ar/revpsi/article/view/6441/8315>
- Donaldson, Sue, y Will Kymilcka. 2018. *Zoopolis: Una teoría política para los derechos de los animales*. Traducido por Silvina Pezzetta. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- EC. 2005a. *Código Civil*. Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio.
- . 2005b. *Ley de Propiedad Horizontal*. Registro Oficial 119, 6 de octubre.
- . 2010a. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Registro Oficial 175, Suplemento, 20 de abril.
- . 2010b. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre.
- . 2010c. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial 306, Segundo Suplemento, 22 de octubre.
- . 2015. *Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos*. Registro Oficial 520, Segundo Suplemento, 11 de junio.
- . 2017a. *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial 31, Segundo Suplemento, 7 de julio.
- . 2017b. *Código Orgánico del Ambiente*. Registro Oficial 983, Suplemento, 12 de abril.
- EC Banco de Desarrollo del Ecuador. 2020. "Informe de Evolución de las Finanzas Subnacionales 2010-2017". *Banco de Desarrollo del Ecuador*.
https://bde.fin.ec/wp-content/uploads/2020/12/9._boletin_financiero_2010_2017.pdf
- EC Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2022. "Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua-ESPAC 2022". *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web->

- inec/Estadisticas_agropecuarias/espac/espac_2022/PPT_%20ESPAC_%202022_04.pdf.
- EC Ministerio de Economía y Finanzas. 2021. “Indicador de Situación Financiera (ISF) - Resultados 2020”. *Ministerio de Economía y Finanzas*. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/ISF_comunicacion_03-03-20201.pdf.
- EC Ministerio de Salud Pública. 2023. “Gaceta Zoonótica SE – 42 – 2023”. *Ministerio de Salud Pública*. <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2023/11/Gaceta-zoonoticas-SE-42-1.pdf>.
- . Ministerio de Salud Pública. 2022. “Gaceta Zoonótica SE - 52 - 2022”. *Ministerio de Salud Pública*. <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2023/01/GACETA-ZOONOTICAS-SE-52.pdf>.
- EC Municipio de Ambato. 2023. “Centro Integral de Gestión de Fauna Urbana se adjudicó por 650.000 dólares”. *Municipio de Ambato*. Accedido 20 de noviembre. <https://ambato.gob.ec/centro-integral-de-gestion-de-fauna-urbana-se-adjudico-por-650-000-dolares/>.
- EC Municipio de Gualaceo. 2023. “Municipio De Gualaceo Inicia La Campaña Para La Construcción De Albergue Para Perros Callejeros”. *Municipio de Gualaceo*. Accedido 20 de noviembre. <https://www.gualaceo.gob.ec/municipio-de-gualaceo-inicia-la-campana-para-la-construccion-de-albergue-para-perros-callejeros/>.
- EC Municipio de Guayaquil. 2023. *Ordenanza que regula la protección, tenencia y control de la fauna urbana del cantón*. Guayaquil: Municipio de Guayaquil.
- EC Municipio de Loja. 2021a. *Ordenanza para el manejo y protección de la fauna urbana en el cantón*. Loja: Municipio de Loja.
- . 2021b. “Firma de convenio para el control de la fauna urbana”. *Municipio de Loja*. 11 de marzo. <https://www.loja.gob.ec/noticia/2021-03/firma-de-convenio-para-el-control-de-la-fauna-urbana>.
- EC Municipio de Mejía. 2017. *Ordenanza que regula y controla la fauna urbana del cantón*. Mejía: Municipio de Mejía.
- EC Municipio de Quito. 2020. *Ordenanza Metropolitana del Bienestar Animal*. Quito: Municipio de Quito.
- EC Municipio de San Cristóbal. 2021. *Ordenanza municipal para el manejo responsable de la fauna urbana*. San Cristóbal: Municipio de San Cristóbal.

- EC Municipio de Tulcán. 2016. *Ordenanza que regula la tenencia, el manejo y protección de la fauna urbana en el cantón*. Tulcán: Municipio de Tulcán.
- EC Presidencia de la República del Ecuador. 2002. *Decreto Ejecutivo 2428*. Registro Oficial 536, 18 de marzo.
- ElCentinelaTv.ec. 2023. “Perro callejero por poco mata a un niño al sur de la ciudad”. *ElCentinelaTv.ec*. 6 de marzo. <https://www.elcentinelatv.ec/index.php/features/sucesos/item/9006-perro-callejero-por-poco-mata-a-un-nino-al-sur-de-la-ciudad>.
- El Universo. 2023a. “Más de 4 millones de hogares en Ecuador tienen al menos una mascota”. *El Universo*. 21 de septiembre. <https://www.eluniverso.com/noticias/economia/censo-ecuador-2022-mascotas-4-millones-de-hogares-tienen-al-menos-tienen-perro-gato-nota/>.
- . 2023b. “Nuevos datos apuntan a que los perros mapache en Wuhan podrían ser el origen del covid-19”. *El Universo*. 17 de marzo. <https://www.eluniverso.com/noticias/internacional/covid-19-podria-convertirse-en-una-amenaza-similar-a-la-gripe-estacional-nota/>.
- Expreso. 2023. “Hablando de Mascotas: Evita tocar no acariciar a los perros callejeros”. *Expreso*. 3 de noviembre. <https://www.expreso.ec/guayaquil/hablando-mascotas-evita-tocar-acariciar-perros-callejeros-178321.html>.
- Fajardo, Ricardo, y Alexandra Cárdenas. 2007. *El Derecho de los Animales*. Bogotá: Legis Editores S. A.
- Gascó, Mila. 2015. “Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es)”. En *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de “Gobierno Abierto” para gobernantes y ciudadanos*, editado por César Calderón, 9-22. Madrid: Editorial Governa América Latina. doi: 10.13140/rg.2.1.4953.0961.
- Gómez Higueta, Andrés Alberto, y Juan Camilo Restrepo Llano. 2019. *Guía para aprender de una fauna*. Medellín: Universidad CES. https://www.corantioquia.gov.co/ciadoc/fauna/AIRNR_GUIA%20APRENDER%20FAUNA_3118Le_2019.pdf.
- Gómez-G. Leonardo F., Atehortua-H. Camilo G., Orozco-P. Sonia C. 2007. “La influencia de las mascotas en la vida humana”. *Revista Colombiana de Ciencias Pecuarias* 20 (3): 377-386. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/rccp/article/view/324155/20781338>

- González, Israel. 2021. "Convivencia con animales no humanos en condominios: algunas notas a propósito de su prohibición y facultades de los jueces para modificar los reglamentos de copropiedad en Chile y los reglamentos de propiedad horizontal en Argentina". *Revista chilena de derecho animal* 2: 81-101. <https://revistaderechoanimal.cl/wp-content/uploads/2021/12/Israel-Gonzalez-Marino.pdf>.
- Guerrero, Omar. 2001. "Nuevos Modelos de Gestión Pública". *Revista Digital Universitaria* 2 (3): 1-8. <https://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>.
- La Fondation Droit Animal. 2018. "Declaración Universal de los Derechos de los Animales". *La Fondation Droit Animal*. <https://www.fondation-droit-animal.org/la-fondation/declaration-des-droits-de-lanimal/>.
- Mandujano-Camacho, Hernán. 2010. "Ecología y sociobiología de la impronta: Perspectivas para su estudio en los Crocodylia". *Ciencia y Mar*, 14 (42): 49-54. <https://biblat.unam.mx/hevila/Cienciaymar/2010/no42/6.pdf>.
- Marquez, Irina. 2023. "Perros y gatos callejeros, un problema de salud en Comondú". *El Sudcaliforniano*. 28 de junio. <https://www.elsudcaliforniano.com.mx/local/municipios/perros-y-gatos-callejeros-un-problema-de-salud-en-comondu-10291254.html/amp>.
- Miranda, Ricardo. 2021. "El abandono de perros en Quito se incrementó en 90%". *La Hora*. 2 de mayo. <https://www.lahora.com.ec/pais/el-abandono-de-perros-en-quito-se-incremento-en-90/>.
- Mora Pichucho, Marcela Alexandra. 2017. "Corresponsabilidad en el manejo de la fauna urbana en el Ecuador: El rol de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y de la ciudadanía". Monografía de Especialización, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Muñoz, Patricia. 2020. "La gestión pública: de los modelos al territorio". En *Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*, editado por Fabio Sánchez y Nicolás Liendo, 95-124. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda. <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1457/La%20gestio%CC%81n%20pu%CC%81blica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Naser, Alejandra, Alicia Williner, y Carlos Sandoval. 2021. *Participación ciudadana en los asuntos públicos: Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/916b1b3f-32a5-4692-9ea2-f682084dbc74/content>.
- Open Government Partnership. 2023. "Folleto: Construyendo ciudades y gobiernos locales abiertos". *Open Government Partnership*. Accedido 15 de noviembre. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/06/OGP-Local_Brochure_June2023_ES_print.pdf.
- Organización Mundial de Sanidad Animal. 2023a. *Código Sanitario para los Animales Terrestres*. 21 a 25 de mayo. <https://www.woah.org/es/que-hacemos/normas/codigos-y-manuales/acceso-en-linea-al-codigo-terrestre/>.
- . 2023b. "Bienestar animal". *Organización Mundial de Sanidad Animal*. Accedido 10 de septiembre. <https://www.woah.org/es/que-hacemos/sanidad-y-bienestar-animal/bienestar-animal/>.
- Organización Mundial de la Salud. 2020. "Brucelosis". *Organización Mundial de la Salud*. 29 de julio. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/brucellosis>.
- Organización Panamericana de la Salud. 2023a. "Brucelosis". *Organización Panamericana de la Salud*. Accedido 20 de noviembre. <https://www.paho.org/es/temas/brucellosis>.
- . 2023b. "Zoonosis". *Organización Panamericana de la Salud*. Accedido 20 de noviembre. <https://www.paho.org/es/temas/zoonosis>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2016. *Gobierno Abierto: Contexto global y el camino a seguir*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. <https://read.oecd.org/10.1787/9789264268104-en>.
- . 2017. *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto*. 13 de diciembre. OCDE/LEGAL/0438. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- Pérez Pejcic, Gonzalo. 2020. "Animales liminales: Desafíos del derecho ante la estigmatización". *Revista Chilena de Derecho Animal* (1): 37-42. <https://revistaderechoanimal.cl/wp-content/uploads/2020/11/Gonzalo-Perez-Pejcic.pdf>.
- Pérez, Rubén. 2023. "Alertan que 5 millones de perros callejeros amenazan la salud de mexiquenses". *La Prensa*. 12 de abril. <https://www.la-prensa.com.mx/metropoli/alertan-que-5-millones-de-perros-callejeros-amenazan-la-salud-de-mexiquenses-9905871.html>.

- Pressacco, Fabián. 2015. *Gobiernos locales en América Latina*. Santiago de Chile: Ril editores.
- Quito Informa. 2018. "Municipio de Quito y PAE suscribieron convenio para beneficio de la fauna urbana". *Quito Informa*. 1 de marzo. <https://www.quitoinforma.gob.ec/2018/03/01/municipio-de-quito-y-pae-suscribieron-convenio-para-esterilizar-la-fauna-urbana/>.
- . 2023. "UBA emprende campaña a favor de los perros y gatos comunitarios". *Quito Informa*. 29 de mayo. <https://www.quitoinforma.gob.ec/2023/05/29/uba-emprende-campana-a-favor-de-los-perros-y-gatos-comunitarios/>.
- Radio Ciudad. 2023. "Alcaldía de Cuenca anuncia Centro de Manejo de Animales Domésticos y casas de adopción de mascotas". *Radio Ciudad*. 3 de febrero. <https://radiociudad.gob.ec/2023/02/03/alcaldia-de-cuenca-anuncia-centro-de-manejo-de-animales-domesticos-y-casas-de-adopcion-de-mascotas/>.
- Rojas, Claudio, Carlos Lüders, Carlos Manterola, y Myriam Velazco. 2018. "La pérdida de la percepción al riesgo de zoonosis y la figura del perro comunitario". *Revista chilena de infectología* 35 (2): 186-188. doi:10.4067/s0716-10182018000200186.
- Ropa-Carrión, Brígido, y Marcos Alama-Flores. 2022. "Gestión organizacional: Un análisis teórico para la acción". *Revista Científica de la UCSA* 9 (1): 81-103. doi:10.18004/ucsa/2409-8752/2022.009.01.081.
- Rubio, Heidi, Astrid Ulloa, y Claudia Campos. 2022. *Manejo de la Fauna de Caza: Una construcción a partir de lo local*. Bogotá: La Silueta. https://www.researchgate.net/profile/Astrid-Ulloa/publication/44725859_Manejo_de_fauna_con_comunidades_rurales_Claudia_Campos_Rozo_Astrid_Ulloa_Heidi_Rubio_Torgler_compiladoras/links/5a2be99aa6fdccfbf871303/Manejo-de-fauna-con-comunidades-rurales-Claudia-Campos-Rozo-Astrid-Ulloa-Heidi-Rubio-Torgler-compiladoras.pdf.
- Sánchez Duarte, José Manuel, María Victoria Bolaños Huertas, Raúl Magallón Rosa, y Victoria Anderica Caffarena. 2015. "El papel de las tecnologías cívicas en la redefiniación de la esfera pública". *Historia y Comunicación Social*, 20 (2): 483-499. <http://eprints.rclis.org/33276/2/51396-93411-4-PB.pdf>.
- Semana. 2023. "Perro de raza peligrosa atacó y mató a un niño de 3 años". *Semana*. 26 de junio. <https://www.semana.com/mundo/articulo/perro-de-raza-peligrosa-ataco-y-mato-a-un-nino-de-3-anos/202337/>.

- Sepúlveda Casadiego, Yulian Adalberto 2020. "Gestión del conocimiento social: Modelo de innovación abierta de la cuádruple hélice y su impacto en centros/institutos de investigación". *ReserchGate*, 1 (2): 1-15. doi:10.13140/rg.2.2.14973.38885.
- Terranimal. 2023. "Fauna urbana". *Terranimal*. Accedido 19 de noviembre. <https://terranimal.ec/2021/09/21/fauna-urbana/>.
- Vargas-Hernández, José. 2021. "Gobernanza urbana y descentralización democrática". En *Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública: Selección de artículos de investigación*, coordinado por Alejandra Naser, 195-211. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd5dbb5b-452c-4c1a-9de0-f71baf9a9037/content>.
- Villanueva Aguilar, Luis. 2015. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica. https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf.

Anexos

Anexo 1: Modelo de gestión nacional

Base normativa COAM	Atribuciones	Facultades				
		Rectoría	Planificación	Regulación	Control	Gestión
Art. 143, numeral 1.	(Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca) Emitir lineamientos sobre el bienestar de los animales destinados al consumo, en toda la cadena de producción, para procurar la inocuidad y calidad de los productos que llegan al consumidor, así como el bienestar de los animales destinados, trabajo u oficio, de conformidad con las normas de la materia.	X				
	(Autoridad Nacional de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca) Emitir regulaciones sobre el bienestar de los animales destinados al consumo, en toda la cadena de producción, para procurar la inocuidad y calidad de los productos que llegan al consumidor, así como el bienestar de los animales destinados, trabajo u oficio, de conformidad con las normas de la materia.			X		
Art. 143, numeral 2.	(Autoridad Nacional de Salud) Emitir lineamientos sobre <u>prevención y control de enfermedades transmisibles entre animales y personas</u>	X				
	(Autoridad Nacional de Salud) Emitir regulaciones sobre <u>prevención y control de enfermedades transmisibles entre animales y personas</u>			X		
Art. 143, numeral 3.	(Autoridad Nacional de Educación) Emitir lineamientos para ser incorporados en el Sistema Nacional de Educación relativo a principios, valores y criterios sobre bienestar animal, convivencia armónica, y tenencia responsable, de conformidad con las distintas manifestaciones interculturales y plurinacionales.	X				
	(Autoridad Nacional de Educación) Emitir regulaciones para ser incorporados en el Sistema Nacional de Educación relativo a principios, valores y criterios sobre bienestar animal, convivencia armónica, y tenencia responsable, de conformidad con las distintas manifestaciones interculturales y plurinacionales.			X		
Art. 143, numeral 4.	(Autoridad Nacional de Investigación) Emitir lineamientos sobre planes, programas y proyectos de investigación que se realicen con animales, de conformidad con estándares internacionales y la ley.	X				
	(Autoridad Nacional de Investigación) Emitir regulaciones sobre planes, programas y proyectos de investigación que se realicen con animales, de conformidad con estándares internacionales y la ley.			X		
Art. 143, numeral 5.	(Autoridad Ambiental Nacional) Emitir lineamientos sobre fauna silvestre y fauna silvestre urbana.	X				
	(Autoridad Ambiental Nacional) Emitir regulaciones sobre fauna silvestre y fauna silvestre urbana.			X		

Fuente: COAM (EC 2017b)

Elaboración propia

Anexo 2: Modelo de gestión municipal – Modelo A

Base normativa COAM	Atribuciones	Facultades				Instancias/Unidades Municipales											
		Planificación	Regulación	Control	Gestión	Concejo municipal	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos sólidos	Unidad de ambiente	Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	Unidad de salud	Unidad de educación	Unidad de desarrollo social y productivo	Actores externos
Art. 144, numeral 1.	Realizar controles sobre el bienestar animal de los animales de compañía, trabajo u oficio, entretenimiento y experimentación en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, adopción, transporte y eutanasia animal, , en coordinación con el ente de control nacional, y notificarle cualquier inobservancia, a través de un informe técnico.			X					X	X							Ente de control nacional
Art. 144, numeral 2.	Crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción.				X		X	X	X								
	Crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal.				X		X	X	X								
Art. 144, numeral 3.	Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas.				X			X	X				X				
Art. 144, numeral 4.	Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X					X	X	X						X		
	Implementar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.				X				X						X		
Art. 144, numeral 5.	Crear incentivos que promuevan el manejo responsable de la fauna urbana.				X				X								
Art. 144, numeral 6.	Investigar las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales y aplicar sanciones para cada infracción.			X					X	X							
	Promover las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales.				X				X	X							

Art. 49, numeral 5.	Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.			X					X	X					X	
Art. 150.	Implementar mecanismos temporales para rescatar animales de compañía abandonados o maltratados tales como centros de acogida temporal, en los cuales se esterilice y brinde atención veterinaria para su respectiva recuperación, reinserción o adopción. Esto, en alianza con la sociedad civil y en acogimiento de procedimientos de bienestar animal reconocidos internacionalmente.								X					X		

Fuente: COAM (EC 2017b)

Elaboración propia

Anexo 3. Modelo de gestión municipal – Modelo B

Base normativa COAM	Atribuciones	Facultades				Instancias/Unidades Municipales								
		Planificación	Regulación	Control	Gestión	Concejo municipal	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos sólidos	Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	Unidad de desarrollo social y productivo	Actores externos
Art. 144, numeral 1	Realizar controles sobre el bienestar animal de los animales de compañía, trabajo u oficio, entretenimiento y experimentación en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, adopción, transporte y eutanasia animal, , en coordinación con el ente de control nacional, y notificarle cualquier inobservancia, a través de un informe técnico.			X					X	X				Ente de control nacional
Art. 144, numeral 2.	Crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción.				X		X	X	X					
	Crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal.				X		X	X	X					
Art. 144, numeral 3.	Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas.				X			X	X					
Art. 144, numeral 4.	Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X					X	X	X					
	Implementar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.								X					
Art. 144, numeral 5.	Crear incentivos que promuevan el manejo responsable de la fauna urbana.				X				X					
Art. 144, numeral 6.	Investigar las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales y aplicar sanciones para cada infracción.			X					X	X				
	Promover las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales.				X				X	X				

Art. 144, numeral 7.	Diseñar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.	X							X			X		GAD Provincial
	Implementar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.				X				X			X		GAD Provincial
Art. 144, numeral 8.	Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.		X			X			X	X	X			
Art. 144, numeral 9.	Controlar que los animales del cantón vivan en un hogar, hábitat o ecosistema protector, libres de explotación, maltrato físico y/o psicosocial y de cualquier forma de abuso y comunicar cualquier inobservancia al Ente Rector Nacional			X					X	X				Ente rector nacional
Art. 148.	Emitir regulación sobre los espectáculos públicos con animales.		X			X			X	X				
	Controlar el cumplimiento de las regulaciones emitidas sobre los espectáculos públicos con animales.			X					X	X				
	Emitir normativa que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.		X			X			X	X				
	Controlar el cumplimiento de la normativa emitida que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.			X					X	X				
Art. 149.	Desarrollar acciones para prevenir la sobrepoblación de animales.				X				X	X				
	Realizar el control de la sobrepoblación de animales.			X					X	X				
Art. 49, numeral 1.	Diseñar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.	X				X	X	X	X					
	Implementar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.				X				X					
Art. 49, numeral 2.	Implementar acciones de gestión integral de los residuos y desechos, que aporte a la prevención y control de poblaciones de animales.				X						X			
Art. 49, numeral 3.	Diseñar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil	X				X	X	X	X	X				
	Implementar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.				X				X	X				
Art. 49, numeral 4.	Implementar campañas de vacunación, esterilización, control de parásitos.				X				X					
Art. 49, numeral 5.	Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.		X			X			X	X			X	

	Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.			X					X	X			X	
Art. 150.	Implementar mecanismos temporales para rescatar animales de compañía abandonados o maltratados tales como centros de acogida temporal, en los cuales se esterilice y brinde atención veterinaria para su respectiva recuperación, inserción o adopción. Esto, en alianza con la sociedad civil y en acogimiento de procedimientos de bienestar animal reconocidos internacionalmente.				X				X					

Fuente: COAM (EC 2017b)

Elaboración propia

Anexo 4: Modelo de gestión municipal – Modelo C

Base normativa COAM	Atribuciones	Facultades				Instancias/Unidades Municipales								
		Planificación	Regulación	Control	Gestión	Concejo municipal	Consejo de planificación	Unidad de planificación	Unidad de ambiente/fauna urbana	Unidad/Comisaría de control municipal	Unidad de gestión de residuos sólidos	Unidad de gestión de riesgos y Bomberos	Unidad de desarrollo social y productivo	Actores externos
Art. 144, numeral 1.	Realizar controles sobre el bienestar animal de los animales de compañía, trabajo u oficio, entretenimiento y experimentación en la tenencia, crianza, comercialización, reproducción, adopción, transporte y eutanasia animal, , en coordinación con el ente de control nacional, y notificarle cualquier inobservancia, a través de un informe técnico.			X					X	X			X	Ente de control nacional
Art. 144, numeral 2.	Crear mecanismos y herramientas para realizar estimaciones estadísticas poblacionales o data censal sobre fauna urbana, dentro de su jurisdicción.				X		X	X	X				X	
	Crear y mantener actualizado un registro de establecimientos para animales, organizaciones protectoras de animales y de las personas sancionadas por maltrato animal.				X		X	X	X				X	
Art. 144, numeral 3.	Implementar mecanismos para la prevención y control de enfermedades transmisibles entre los animales y las personas.				X			X	X				X	
Art. 144, numeral 4.	Diseñar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.	X					X	X	X				X	
	Implementar planes y programas de prevención, rescate, manejo y control de poblaciones de animales, incluidos animales víctimas de maltrato; campañas informativas y educativas sobre bienestar animal, tenencia responsable y coexistencia humano-animal, priorizando la educación comunitaria; así como de esterilización de animales y adopción responsable.				X				X				X	
Art. 144, numeral 5.	Crear incentivos que promuevan el manejo responsable de la fauna urbana.				X			X					X	
Art. 144, numeral 6.	Investigar las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales y aplicar sanciones para cada infracción.			X				X	X				X	
	Promover las denuncias ciudadanas sobre casos de maltrato contra animales.				X			X	X				X	
Art. 144, numeral 7.	Diseñar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.	X						X			X	X	X	GAD Provincial

	Implementar protocolos de actuación en el rescate y asistencia de animales en casos de catástrofes y emergencias, en coordinación con los GAD provinciales, con los ministerios del ramo competentes, y con la asesoría técnica de representantes de las facultades y escuelas veterinarias.			X				X			X	X	GAD Provincial
Art. 144, numeral 8.	Emitir normativa que prohíba la comercialización de animales en el espacio público.		X		X			X	X	X		X	
Art. 144, numeral 9.	Controlar que los animales del cantón vivan en un hogar, hábitat o ecosistema protector, libres de explotación, maltrato físico y/o psicosocial y de cualquier forma de abuso y comunicar cualquier inobservancia al Ente Rector Nacional			X				X	X			X	Ente rector nacional
Art. 148.	Emitir regulación sobre los espectáculos públicos con animales.		X		X			X	X			X	
	Controlar el cumplimiento de las regulaciones emitidas sobre los espectáculos públicos con animales.			X				X	X			X	
	Emitir normativa que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.		X		X			X	X			X	
	Controlar el cumplimiento de la normativa emitida que prohíba las corridas de toros cuya finalidad sea dar muerte al animal en los cantones en los que la ciudadanía se pronunció en ese sentido en la consulta popular del 7 de mayo de 2011.			X				X	X			X	
Art. 149..	Desarrollar acciones para prevenir la sobrepoblación de animales.			X				X	X			X	
	Realizar el control de la sobrepoblación de animales.			X				X	X			X	
Art. 49, numeral 1.	Diseñar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.	X				X	X	X				X	
	Implementar programas de educación a la población sobre la tenencia responsable de animales y coexistencia humano-animal.			X				X				X	
Art. 49, numeral 2.	Implementar acciones de gestión integral de los residuos y desechos, que aporte a la prevención y control de poblaciones de animales.			X						X		X	
Art. 49, numeral 3.	Diseñar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil	X				X	X	X	X			X	
	Implementar programas permanentes de adopción de animales de compañía con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil.			X				X	X			X	
Art. 49, numeral 4.	Implementar campañas de vacunación, esterilización, control de parásitos.			X				X				X	
Art. 49, numeral 5.	Emitir regulaciones para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.		X		X			X	X			X	
	Controlar el cumplimiento de regulaciones emitidas para la reproducción de animales de compañía con fines comerciales.			X				X	X			X	
Art. 150.	Implementar mecanismos temporales para rescatar animales de compañía abandonados o maltratados tales como centros de acogida temporal, en los cuales se esterilice y brinde			X				X				X	

	atención veterinaria para su respectiva recuperación, reinserción o adopción. Esto, en alianza con la sociedad civil y en acogimiento de procedimientos de bienestar animal reconocidos internacionalmente.																				
--	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: COAM (EC 2017b)

Elaboración propia

Anexo 5: Guía de entrevista para MAATE, MSP y Agrocalidad

Entrevistado: David Veintimilla, Director de Áreas Protegidas y Otras Formas de Conservación del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica	
Fecha: 20 de noviembre de 2023	Canal/lugar: Vía telefónica

Entrevistado: Johana Mozo, Analista de Procesamiento y Análisis de la Información 3 del Ministerio de Salud Pública	
Fecha: 21 de noviembre de 2023	Canal/lugar: Vía telefónica

Entrevistado: Christian Zambrano, Coordinador General de Sanidad Animal de Agrocalidad	
Fecha: 30 de noviembre de 2023	Canal/lugar: Vía telefónica

Preguntas guía:

¿Cuál es el rol de la entidad en relación a la función municipal de manejo de fauna urbana?
Desde la perspectiva de la entidad, ¿Cuáles son los desafíos del manejo de fauna urbana en el país?
¿Cómo articula la entidad la atención de casos relacionados con el manejo de fauna urbanas con otros actores públicos y privados?
¿Cuáles podrían ser acciones para mejorar la situación del manejo de la fauna urbana en el país?

Anexo 6: Guía de entrevista para la AME

Entrevistado: Gabriel Andino, Coordinador de Desarrollo Territorial de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas	
Fecha: 14 de noviembre de 2023	Canal/lugar: Oficinas AME

Preguntas guía:

¿Cuáles son los desafíos que enfrentan los GAD municipales para el manejo de fauna urbana? ¿Cuáles son los factores externos que han incidido positiva o negativamente en el ejercicio de la función municipal para regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana por parte de los GAD municipales?
¿Cómo se ha institucionalizado el manejo de fauna urbana en los municipios del país? ¿Cómo se organizan internamente los GAD municipales para ejercer la función de regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana? ¿Existe un modelo de gestión genérico para uso de los GAD?
¿Cuáles son las unidades municipales clave de los GAD que deben estar involucradas en el ejercicio de la función municipal para regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana? ¿Cuál de ellas debería liderar o coordinar los procesos?
¿Cuál es su percepción y opinión sobre la participación de actores no gubernamentales en el ejercicio de la función municipal para regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana?
¿Cuál es la situación presupuestaria de los GAD municipales para planificar e implementar acciones relacionadas en el ejercicio de la función municipal para regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana? ¿De qué manera financian la gestión de la función?
¿Qué deberían considerar los GAD municipales para el ejercicio de la función municipal para regular y controlar el manejo responsable de la fauna urbana?

Anexo 7: Guía de entrevista para Municipio de Quito

Entrevistado: Karina Pisco, Directora Ejecutiva de la Unidad de Bienestar Animal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Santiago Bastidas, Coordinador Técnico de la UBA	
Fecha: 25 de septiembre de 2023	Canal/lugar: Oficinas UBA

Preguntas guía:

¿Cuáles son los instrumentos, normativa, políticas y otros documentos de procedencia externa (internacional y nacional) que la Unidad de Bienestar Animal toma como referencia para su gestión?
¿El Municipio de Quito ha emitido o planea emitir una política pública metropolitana de bienestar animal?
¿El bienestar animal, el manejo de fauna urbana y las iniciativas de la UBA estarán incorporadas en el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT)? ¿Cuáles son los programas, planes o proyectos que la UBA ha diseñado y se encuentra implementando o lo hará a futuro para el manejo de la fauna urbana?
¿Cuáles son los ejes de acción y principales iniciativas de la UBA para el manejo de fauna urbana en el cantón?
¿Cuáles son los tipos y mecanismos de control que realiza la UBA por sí sola y en articulación con otras unidades municipales para garantizar la tenencia responsable, el bienestar animal y otros aspectos del manejo de la fauna urbana?
¿Cuenta con información sobre la fauna urbana del cantón? (censo) ¿Cuenta con bases de datos de dueños y tutores de animales de compañía? ¿Cuenta con una base de datos de médicos veterinarios, clínicas y consultorios veterinarios? ¿Cuenta con una base de datos de fundaciones y demás organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección animal y otros aspectos relacionados con el manejo de fauna urbana en el cantón? ¿Cuenta con una base de datos de activistas?
Al interior del Municipio, ¿cuáles son los actores con los que la UBA coordina su trabajo? ¿Cuáles han sido los retos en la articulación interna del trabajo de la UBA? Al exterior del municipio, ¿cuáles son los actores o conjuntos de actores que la UBA considera como actores clave para su gestión?
¿Qué recomendaría a los otros GAD municipales hacer y qué no hacer para implementar un modelo efectivo de manejo de la fauna urbana?

Anexo 8: Guía de entrevista para GAD Mocache y GAD Municipal de Paute

Entrevistado: Luis Zambrano, Jefe de Gestión Ambiental, Camal, Áridos y Pétreos del GAD Municipal Mocache	
Fecha: 24 de noviembre de 2023	Canal/lugar: Vía telefónica

Entrevistado: Oliver Segarra, Jefe de la Unidad de Gestión Ambiental del GAD Municipal de Paute	
Fecha: 28 de noviembre de 2023	Canal/lugar: Vía telefónica

Preguntas guía:

¿Cómo se articula la gestión de la fauna urbana con la planificación para el desarrollo del GAD y otros instrumentos de planificación municipal?
¿De qué depende la gestión o no del manejo de fauna urbana en el GAD?
¿Cuáles son los desafíos que el GAD enfrenta en torno al manejo de fauna urbana en el cantón?
¿Cómo se organiza internamente el GAD para atender los temas relacionados con el manejo de fauna urbana?