





# Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 13, volumen 2, julio-diciembre de 2021

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 13, volume 2, July-December 2021

Quito-Ecuador



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes  
Revista de políticas y problemas públicos  
N.º 13, volumen 2, julio-diciembre de 2021  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
Issue 13, volume 2, July-December 2021  
Quito-Ecuador

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la Administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica de forma semestral en los meses de enero y julio.

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo  
Coord. de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz  
Corrección de estilo: David Chocair Herrera  
Diagramación y portada: Gabriel Cisneros Venegas  
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez  
Impresión:  
Ejemplares: 0

IAEN, Ecuador  
Dirección: Av. Amazonas N37-271 y  
Villalengua, esq.  
<https://www.iaen.edu.ec/>  
[http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\\_comunes](http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes)  
Correo electrónico: [estado.comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado.comunes@iaen.edu.ec)  
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

El IAEN no retiene los derechos de reproducción y comunicación pública de sus artículos publicados con fines académicos e informativos, siempre que se mencione la fuente del original.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad de Posgrado del Estado.



Revista aprobada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Ecuador 2020

Envío de artículos, información, pedidos y distribución: [estado.comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado.comunes@iaen.edu.ec)

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 13. Vol. 2 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2021

Tamaño 18 cm x 25 cm, 162 p.

Julio-diciembre de 2021

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 13, volume 2, July-December 2021

1. Transporte público -Lima (covid -19)
2. Política laboral-Argentina (Covid -19)
3. Derecho marítimo-políticas- Ecuador
4. Servicios públicos-Ecuador.
5. Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala-Ecuador-2019-2020
6. Teletrabajo
7. Sistema de protección social (sugerido)
8. Políticas públicas (covid-19).
9. Políticas sociales (covid-19)
10. Entrevistas .I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:** Fernando López Parra

**Director de Estado & comunes:** Jhoel Escudero Soliz

**Editor de Estado & comunes:** Javier Monroy Díaz

**Coordinadores del Tema central:** Carlos Paladines Camacho y André-Noël Roth

### Equipo editorial asociado

- Grace Jaramillo Gutiérrez — The University of British Columbia — Canadá — grace.jaramillo@ubc.ca
- Juan Manuel García Samaniego — Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior — Ecuador — manuel.garcia@caces.gob.ec
- Palmira Ríos González — Universidad de Puerto Rico — Puerto Rico — palmira.rios@upr.edu

### Comité asesor internacional

- Almudena Cortés — Universidad Complutense de Madrid — España — Almudena.cortes@cps.ucm.es
- Andrés Mejía Acosta — King's College London — Reino Unido — Andres.mejia@kcl.ac.uk
- Arduino Tomasi Adams — London School of Economics — Reino Unido — A.A.Tomasi@lse.ac.uk
- Beatriz Zepeda Rivera — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales — Guatemala — bzepeda@flacso.edu.gt
- Claudia Zilla — Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute — Alemania — claudia.zilla@swp-berlin.org
- Gonzalo Ramírez Cleves — Universidad Externado de Colombia — Colombia — gonzalo.ramirez@uexternado.edu.co
- Jan Ickler — University of Kassel — Alemania — J.ickler@uni-kassel.de
- José Castro-Sotomayor — University California Channel Islands — Estados Unidos — jcs@csuci.edu
- Lucía Dammert — Universidad Católica de Chile — Chile — lucia.dammert@gmail.com
- Luis Terán — University of Fribourg — Suiza — luis.teran@unifr.ch
- Patricia Baeza Cabezas — Universidad de Aysén — Chile — mpatricia.baeza@uaysen.cl

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:



Google Académico. Motor de búsqueda web.



Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.



MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.



ROAD. Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.



Dialnet. Universidad de La Rioja. España.



Redib. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. España.



DOAJ. Directory of Open Access Journals. Reino Unido.



BASE. Bielefeld Academic Search Engine. Alemania.

## ***Estado & comunes***

**E**l conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública puede ser contradictorio y complejo. De forma constante, se movilizan más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Ese conjunto de decisiones puede ser examinado por la ciudadanía, que analiza tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen, como la relación del Estado con los ciudadanos y lo común.

La potencia del Estado es percibida como un instrumento de reorganización social demasiado significativo como para limitarla al mecanismo de la democracia formal, la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y los circuitos de especialistas dotados de una razón burocrática, quizá ligada a intereses de poder. El Estado no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, grupo de poder o élite.

El Estado es, además, ese conjunto de acciones que, a partir de una movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses parciales y excluyentes. La legitimación del Estado se produce, entonces, en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible más allá de la regulación de la gestión administrativa.

La revista *Estado & comunes* es un espacio de investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado, las políticas, la Administración pública más allá de las categorías más formales, de pensarlas a partir de conceptos que operen desde y hacia múltiples niveles.

## Estado & comunes

N.º 13, volumen 2, julio-diciembre de 2021

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

## Sumario

### Tema central

- Presentación del Tema central ..... 13  
*Carlos Paladines Camacho y André-Noël Roth*
- Políticas de reorganización del transporte público en el área metropolitana de Lima durante la pandemia del covid-19 ..... 17  
*Esteban Poole Fuller*
- La política laboral y la conflictividad obrera en Argentina durante la pandemia del covid-19 ..... 39  
*Ianina Harari*

### Coyuntura

- Las políticas nacionales oceánicas y costeras en la gobernabilidad marítima de Ecuador ..... 67  
*David Leonardo Vélez Altamirano*
- Servicios públicos en Ecuador: tensiones teóricas entre estatismo, liberalismo y supremacía constitucional ..... 85  
*Francisco Javier Albuja Varela*
- Uso de la silla vacía en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala-Ecuador, 2019-2020..... 107  
*Efraín Argudo Herrera, Karina Feijóo Quezada y José Correa Calderón*
- Valor público en la implementación de proyectos sociales: agua potable y saneamiento en Tegucigalpa, 2017-2019 ..... 125  
*Ricardo Luis Salgado Araujo y Fabián Alejandro Gerónimo Castillo*

### Entrevistas

- Nuevo consenso político-social en la formulación de políticas públicas durante la pandemia  
Entrevista a María Patricia Baeza ..... 147  
Por *Bolívar Lucio Naranjo*

Política editorial .....	155
Breve guía de estilo .....	158



## Estado & comunes

Issue 13, volume 2, July-December 2021

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

## Summary

### Main Topic

Main topic presentation ..... 13

*Carlos Paladines Camacho and André-Noël Roth*

Public transit reorganization policies in the Metropolitan Area of  
Lima during the coronavirus pandemic Covid-19 ..... 17

*Esteban Poole Fuller*

Labor policy and labor unrest in Argentina  
during the Covid-19 pandemic ..... 39

*Ianina Harari*

### Current situation

The national oceanic and coastal policies in the maritime  
governance of Ecuador ..... 67

*David Leonardo Vélez Altamirano*

Public services in Ecuador: theoretical tensions between statism,  
liberalism and constitutional supremacy ..... 85

*Francisco Javier Albuja Varela*

Use of the empty chair in the Decentralized Autonomous  
Government of Machala-Ecuador, 2019-2020 ..... 107

*Efraín Argudo Herrera, Karina Feijóo Quezada and José Correa Calderón*

Public value in social projects implementation:  
potable water and sanitation in Tegucigalpa, 2017-2019 ..... 125

*Ricardo Luis Salgado Araujo and Fabián Alejandro Gerónimo Castillo*

### Entrevistas

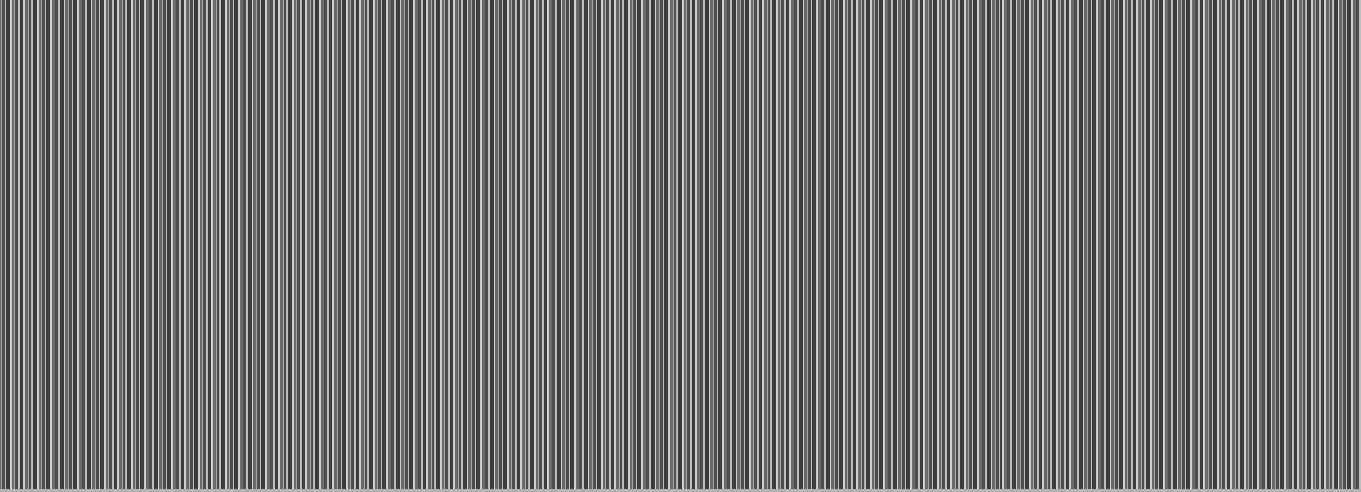
New political-social consensus for the design of public policies  
during the pandemic  
Interview with María Patricia Baeza ..... 147

By *Bolívar Lucio Naranjo*

Editorial policy .....	155
Brief style guide .....	158



**Tema central**



# Gobierno y Administración pública en América Latina y el Caribe: escenarios y desafíos poscovid-19

## *Government and Public Administration in Latin America and the Caribbean: postcovid-19 scenarios and challenges*

Carlos Paladines Camacho

Docente de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: carlos.paladines@iaen.edu.ec

André-Noël Roth

Docente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Correo electrónico: andrenoel.roth@gmail.com

El estallido del coronavirus (covid-19), declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), marcó al año 2020 como el inicio de una emergencia sanitaria sin precedentes en este siglo. Los efectos de la pandemia son catastróficos, con más de tres millones ochocientos mil fallecimientos y con una cifra superior a los ciento setenta y siete millones de contagios en todo el mundo hasta la fecha (Worldometers, 14 de junio de 2021). El confinamiento requerido en las fases iniciales de la pandemia generó escenarios de alta incertidumbre en materia económica a escala mundial y repercusiones de igual índole para los sectores laborales, educativos, sociales y administrativos, tanto del sector público como del privado, como para la ciudadanía en general.

En medio de esta crisis se realizó el llamamiento para presentar investigaciones académicas a la revista n.º 13 de *Estado & comunes* “Gobierno y Administración pública en América Latina y el Caribe: escenarios y desafíos poscovid-19”. Si bien durante el año 2021 resulta aún complejo hablar de un período poscovid, la convocatoria fue más que oportuna para conminar a los sectores académicos a explorar los retos a los que se enfrentaba la gestión pública y exponer resultados preliminares del impacto de la pandemia en América Latina y el Caribe. Con

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 13, vol. 2, julio-diciembre de 2021, pp. 13-15

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n13.2021.230](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.230)



reflexiones aún pendientes en la región respecto a los desafíos que el contexto del covid-19 trajo en la innovación pública, implementación del teletrabajo, nuevas perspectivas en gobierno abierto y la interacción entre lo público y lo privado para enfrentarla, la revista *Estado & comunes* aporta a estos debates con los artículos titulados “Políticas de reorganización del transporte público en el área metropolitana de Lima durante la pandemia del covid-19” y “La política laboral y la conflictividad obrera en Argentina durante la pandemia del covid-19”, como temas centrales de este número.

El sector del transporte público es uno de los más afectados por la pandemia, por cuanto requiere de nuevas medidas de bioseguridad para su funcionamiento. Esteban Poole Fuller explora las intervenciones públicas en el reordenamiento del transporte en Lima para enfrentar la pandemia y los obstáculos que el sector presenta debido a sus altos niveles de informalidad. Las regulaciones al transporte público se estimaron necesarias para evitar que se constituya en un foco de contagio adicional en la propagación del virus en Lima. Además de tratarse de una ciudad capital, la extensa población y la baja calidad del transporte público ponen en alto riesgo de contagio a la ciudadanía, en particular a quienes se trasladan en buses y microbuses tradicionales. El principal aporte de esta investigación se concentra en el análisis de la regulación del transporte público para mitigar los factores que facilitan la propagación del virus, por cuanto constata la falta de efectividad de las medidas planteadas, así como la escasa voluntad de invertir recursos para promover la mejora de los servicios de transporte público en Lima durante la pandemia.

Por otro lado, Ianina Harari aborda las incidencias que enfrentaron distintos gremios laborales de Argentina para resguardar sus plazas de trabajo, ingresos y derechos laborales, desde la declaratoria de la pandemia en dicho país. Se confrontan las políticas del Gobierno argentino para la implementación del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), con sus efectos en el ámbito laboral, tanto para el trabajo eventual como para el teletrabajo. La investigación expone las acciones de defensa realizadas por agremiaciones desde áreas como la metalurgia, alimentación, banca y la industria en general, hasta talleres de reparación y mantenimiento de automotores entre los principales. El artículo permite evidenciar las dificultades para evitar el aumento de la desocupación, los despidos y las suspensiones por causa de la pandemia en el sistema laboral argentino.

Desde la realidad del transporte en Lima y laboral argentina, los temas centrales de este número 13 de la revista exploran la afectación de la pandemia en aspectos comunes para los demás países de la región e invitan a reflexiones pertinentes para afrontarla en dichas áreas. En la misma línea, la sección de Coyuntura incorpora artículos como “Las políticas nacionales oceánicas y costeras en la gobernabilidad marítima de Ecuador”, “Servicios públicos en Ecuador: tensiones teóricas entre estatismo, liberalismo y supremacía constitucional”, “Uso de la silla vacía en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala-Ecuador, 2019-2020” y “Valor público en la implementación de proyectos sociales: agua

potable y saneamiento en Tegucigalpa, 2017-2019”; investigaciones que desde una mirada presente en Ecuador y Honduras abstraen debates vigentes para la región en materia de gobierno, derecho y Administración pública.

En relación con la incorporación de actores sociales para la planificación multisectorial y la generación de políticas públicas que incluso versen sobre aspectos relacionados con la soberanía nacional, como es la gobernabilidad marítima, la región se encuentra en pleno proceso de transición hacia procesos de gobernanza participativa que impulsan la apropiación ciudadana de proyectos sociales y nuevos mecanismos de toma de decisiones en gobiernos locales. Por otro lado, los modelos constitucionales económicos para la gestión de los servicios públicos y su estatización o privatización, frente a la calidad de los servicios y los derechos de los consumidores, se constituyen en temas de profunda reflexión en la región, más aún con las complejas realidades económico sociales de Latinoamérica que se revelaban ya con anterioridad a la pandemia.

Los Estados constitucionales dan cabida a la participación ciudadana en distintos niveles como un mecanismo que posibilita la toma de decisiones en conjunto. Estos espacios resultan vitales para consolidar la democracia; no puede hablarse de esta si las decisiones de las autoridades no toman en cuenta la participación activa de todos. En últimas, la Administración pública debe considerar el involucramiento y consenso de la ciudadanía, denominado gobernanza en red, en todos sus niveles para el diseño e implementación de proyectos y políticas públicas. Esto, además de fortalecer la institucionalidad, se vuelve esencial en la generación de redes y relaciones en pro de generar una corresponsabilidad en la ejecución de las políticas por medio de las cuales se busca impulsar el bienestar social.

De modo que los artículos aquí presentados aportan a la discusión sobre la Administración y la política pública latinoamericana, con resultados aplicables y requeridos para enfrentar la pandemia en la región. El covid-19 puso en evidencia que la Administración pública y los Gobiernos de turno tenían que adaptarse a las nuevas dinámicas económicas, sociales y de salud pública, lo que trajo cambios en los comportamientos, las cotidianidades y en la manera en la que los ciudadanos se relacionarían con el Estado a partir de entonces. Esperamos que la contribución de esta revista conlleve a nuevos esfuerzos investigativos que posibiliten un debate académico en torno a temas aun inexplorados, como el aporte de los sectores estratégicos de la economía, la innovación pública y la gestión del conocimiento en el Estado durante la pandemia.

## Referencias bibliográficas

Worldometers (14/6/2021). “COVID-19 coronavirus pandemic”. Accedido el 14/6/2021 de [https://www.worldometers.info/coronavirus/?utm\\_campaign=homeAdvegas1?%20](https://www.worldometers.info/coronavirus/?utm_campaign=homeAdvegas1?%20)





# Políticas de reorganización del transporte público en el área metropolitana de Lima durante la pandemia del covid-19

## *Public transit reorganization policies in the Metropolitan Area of Lima during the coronavirus pandemic Covid-19*

Esteban Poole Fuller

Profesor del Departamento de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú

Correo electrónico: [epoole999@gmail.com](mailto:epoole999@gmail.com)

Orcid: 0000-0002-0178-1369

*Recibido: 18-octubre-2020. Aceptado: 8-abril-2021. Publicado: 15-julio-2021.*

### Resumen

Lima concentró cerca de la mitad de las personas contagiadas por coronavirus Sars-cov-2 (covid-19) en todo el territorio peruano. En esta área metropolitana, el transporte público es uno de los principales focos de contagio y el Estado peruano ha establecido una mayor regulación de este servicio para mitigar la propagación del virus. Este artículo tiene por objetivo analizar las intervenciones públicas en el marco de las tensiones por los esfuerzos del reordenamiento del transporte en Lima y los obstáculos que esto supone debido a sus altos niveles de informalidad. Para ello, se han revisado las normas legales e instrumentos de política pública centrandó el análisis en el esquema de subsidios al transporte público adoptado en el contexto de la pandemia. Se concluye que las intervenciones públicas ante la pandemia han sido poco efectivas y evidencian la limitada capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de las regulaciones sectoriales, así como la escasa voluntad de invertir recursos para promover la mejora de los servicios de transporte público.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 13, vol. 2, julio-diciembre 2021, pp. 17-37.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n13.2021.224](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.224)



**Palabras clave:** políticas de transporte público, área metropolitana de Lima, movilidad urbana sostenible, informalidad.

### Abstract

Lima is currently home to nearly half of the people infected by the Sars-cov-2 coronavirus (Covid-19). Within this metropolitan area, public transportation is one of the main spreading sources of the virus. In this context, the Peruvian government has sought to establish greater regulation of public transport to mitigate the factors that facilitate the spread of Covid-19. This article analyses these public interventions in the context of the tensions arising from the efforts to reorganize public transport in Lima and the obstacles posed by its high levels of informality. To this end, legal norms and public policy instruments are reviewed with attention to the analysis of the public transport subsidy scheme adopted in the context of the pandemic. It is concluded that public interventions in the face of the pandemic have been ineffective and evidence of the limited capacity of the State to guarantee compliance with sectoral regulations, as well as the scarce will to invest resources to promote the improvement of public transportation services.

**Keywords:** Public transit policies, Lima metropolitan area, sustainable urban mobility, informality.

## 1. Introducción

La pandemia del covid-19 representa la mayor crisis sanitaria experimentada por Latinoamérica y el mundo durante el siglo XXI y son las ciudades los principales espacios de propagación del coronavirus (Zolezzi, 2020; Fernández Salas, 2020). Perú se encuentra entre los países latinoamericanos más afectados, pues hasta abril de 2021 registraba 1 818 689 casos de covid-19 y 62 674 fallecidos<sup>1</sup> por dicho virus. Ello representa un 5,68 % de la población infectada y una tasa de mortalidad de 1960 fallecimientos por millón de habitantes. Con dichas cifras, Perú registra la segunda tasa de mortalidad por covid-19 más alta en la región latinoamericana, después de Brasil, y la decimocuarta tasa más alta a escala mundial.

Cerca de la mitad de contagios se ha producido en el área metropolitana de Lima,<sup>2</sup> que concentra cerca de un tercio de la población nacional<sup>3</sup> y en la que dos terceras partes de la población reside en urbanizaciones de origen informal (Ramírez, 2017; Espinoza y Fort, 2020). Un factor que explica la magnitud de la crisis sanitaria es el modelo de urbanización informal, de manera predominante, que han caracterizado a Lima y las ciudades peruanas desde mediados del siglo XX (Calderón, 2005; Espinoza y Fort, 2020; Zolezzi, 2020; Fernández, 2020).

1 No obstante, se estima que existe un subregistro significativo en la cifra de fallecimientos, si se tiene en cuenta el exceso de muertes registrado por el Sistema Nacional de Defunciones desde marzo del 2020. La cifra real, a la fecha, sería de 168 178 decesos (5263 fallecimientos por millón de habitantes).

2 Hasta mayo de 2021 el área metropolitana de Lima y Callao concentraba, según cifras del Ministerio de Salud peruano, un 47,6 % de los casos detectados de covid-19 a escala nacional (866 663 casos frente a 1 818 689 a escala nacional), pese a albergar 30 % de la población (Ministerio de Salud, 2021).

3 Conforme al censo de 2017, el área metropolitana de Lima y Callao cuenta con 10 209 300 habitantes.

Los asentamientos generados por procesos de urbanización informal exponen las condiciones de habitabilidad precarias caracterizadas por un elevado hacinamiento en las viviendas y falta de acceso a servicios de saneamiento adecuados, factores que facilitan la propagación del virus. A su vez, el predominio de la informalidad en el empleo y en actividades como el transporte público conlleva al incumplimiento de los protocolos sanitarios adoptados para mitigar la propagación del virus, en tanto que se trata de actividades que operan de forma parcial o total al margen de la regulación y supervisión estatal.

El incumplimiento de las normas sanitarias en el caso del transporte público tiene una fuerte incidencia en las ciudades (Tirachini y Cats, 2020). Ello es grave en Lima, de modo particular, ya que concentra el 65 % de viajes por motivos laborales (Lima Cómo Vamos, 2019). El alto grado de informalidad y la baja calidad de los servicios de transporte (Vega *et al.*, 2011) son factores que agravan aún más los riesgos. Si bien existe una incipiente red de Metro y *Bus Rapid Transit* (BRT),<sup>4</sup> cerca del 90 % de los viajes en transporte público se realiza en buses y microbuses tradicionales, cuya operación se encuentra regulada de forma escasa, y en taxis colectivos que operan en la ilegalidad (AATE, 2018; Fundación Transitemos, 2018).

En este contexto, el Estado peruano ha buscado establecer una mayor regulación del transporte público a fin de mitigar los factores que facilitan la propagación del covid-19. Estas medidas se dan, a su vez, en el contexto de una serie de políticas durante la última década que pretenden reestructurar el transporte público de Lima con la finalidad de elevar sus estándares de calidad (Mendiola *et al.*, 2014; Alegre, 2016; Poole, 2017, 2020). Dichos esfuerzos se enmarcan dentro de la adopción progresiva de paradigmas de sustentabilidad en las políticas públicas, en tanto que la integración y formalización de del transporte público supondría potenciarlo como forma de movilidad con menores impactos ambientales y asequible a la mayoría de la población (Herce, 2009; Poole, 2017).

En este contexto, la crisis sanitaria desatada en 2020 ha puesto en evidencia las tensiones entre los esfuerzos de reordenamiento del transporte público de Lima y los obstáculos que los altos niveles de informalidad en dicha actividad representan para la concreción de dicho reordenamiento. La respuesta pública, centrada en la adopción de protocolos sanitarios y adopción de un esquema de subsidios a los operadores del transporte público (compensaciones económicas por las pérdidas incurridas ante el cumplimiento de las medidas sanitarias), se ha visto limitada por la informalidad en el transporte público. La presente investigación tiene por objetivo analizar las intervenciones públicas en torno a los servicios de transporte público del área metropolitana de Lima orientadas a mitigar la propagación del covid-19. El análisis se centrará en el esquema de compensaciones económicas y subsidios a los operadores del transporte público adoptado a partir del primer trimestre de la emergencia sanitaria.

---

4 Denominación de los sistemas de buses que operan de forma exclusiva en carriles segregados.

Este artículo tiene una metodología con enfoque cualitativo que consiste en la revisión de fuentes secundarias, por lo que son incluidas las normas legales e instrumentos de política pública relevantes. Se ha revisado el Documento de Trabajo N.º 01-2020-AMASPPI.SP de la Defensoría del Pueblo de Perú (2020), el cual reseña las medidas y normas adoptadas por el Gobierno peruano durante el primer trimestre de la pandemia (marzo a junio de 2020).

El estudio se ha centrado en los servicios de buses tradicionales (entendidos como aquellos que no operan de forma exclusiva en corredores segregados), lo que distingue los componentes más regulados (que operan en virtud de contratos de concesión) de los menos regulados (que funcionan con autorización o sin autorización) y BRT. Dichos componentes cubren el 95 % de la demanda de viajes. Se ha optado por no incluir al Metro de Lima en el análisis, ya que este sistema atiende una proporción del 5 % de los viajes, sobre todo, porque cuenta con un esquema de regulación y financiación muy diferenciado del resto.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en un primer momento, se desarrollarán los conceptos de movilidad urbana sostenible e informalidad. Después, se presentarán los antecedentes, la problemática de la informalidad en el transporte público limeño y las políticas de reordenamiento del mismo en años recientes. A continuación, se desarrollará el estudio de caso centrado en el análisis del esquema de compensaciones económicas y subsidios. Asimismo, se abordará la problemática generada por los altos niveles de informalidad en el transporte público de Lima y las dificultades y resistencias que supone para las políticas que buscan la reestructuración del servicio. Por último, se expondrán las conclusiones.

## 2. Marco teórico

### 2.1. Movilidad urbana sostenible

Las actuaciones orientadas a la reorganización del transporte público de Lima reflejan las tendencias globales en las políticas urbanas que evidencian un creciente interés por parte de los actores estatales en la calidad y cobertura de las redes de transporte público (Kumar y Agarwal, 2013). Dentro de este marco, los procesos de reorganización de los sistemas de transporte público de las principales urbes latinoamericanas apuntan a una mayor formalización e integración de los servicios (Poole, 2017), enmarcadas, a su vez, en la adopción del enfoque de movilidad urbana sostenible (Herce, 2009; Dextre y Avellaneda, 2014; Poole, 2017, 2018) que buscan superar los problemas del vehículo privado que generó múltiples problemas sociales y ambientales derivados de la motorización (Herce, 2009; Mollinedo, 2006).

Los orígenes del enfoque de movilidad urbana sostenible se remontan a las críticas planteadas en la década de 1960 a los impactos socioambientales de la motorización (aparición y masificación del automóvil) en las áreas metropolitanas de Estados Unidos y Europa tras el final de la Segunda Guerra Mundial (Jacobs, 1961; Buchanan, 1964) y que se articulan con la noción de desarrollo sostenible

surgida en la década de 1980 (Brundtland *et al.*, 1987). Se trata de un enfoque que busca responder a la problemática suscitada por un modelo de desarrollo urbano que se ha caracterizado por generar en la mayoría de áreas urbanas una cantidad cada vez mayor de desplazamientos a distancias crecientes, situación vinculada al fenómeno de la motorización que ha posibilitado dichos patrones de movilidad (Mollinedo, 2006). Si bien, la mayoría de los viajes siguen realizándose en transporte público, el modelo de desarrollo urbano centrado en el vehículo ha supuesto que las políticas urbanas privilegien la construcción de infraestructura para estos (Rey, 2018; Stiglich, 2019, 2021).

La adopción del enfoque de movilidad sostenible supone un cambio de paradigma en las políticas urbanas que prioriza las formas de movilidad con menores impactos ambientales y más asequibles en lo social frente al automóvil (Simus, 2014; Poole, 2017). En las áreas urbanas latinoamericanas, en las que la deficiente calidad de los servicios de transporte público genera un conjunto de impactos sociales y ambientales negativos, la adopción del paradigma de movilidad urbana sostenible (Poole, 2017) coadyuva a la realización de intervenciones orientadas a elevar la calidad del servicio a fin de reducir sus impactos socioambientales.

Las políticas urbanas recientes en relación con el transporte público de Lima y otras grandes urbes latinoamericanas (Quito, Bogotá y Santiago de Chile, entre otras) pueden ser entendidas dentro del replanteamiento de las prioridades de la política urbana derivado de enfoques de sostenibilidad en los que se presta mayor atención a formas de movilidad distintas del automóvil (Poole, 2017). Tras décadas de predominio de operadores informales en la prestación del transporte público y relativa desatención estatal hacia dicho servicio (Figuroa, 2005) a inicios del siglo XXI se observan mayores intervenciones urbanas en diversos países de la región.

Dichas intervenciones han apuntado tanto al desarrollo de infraestructuras de transporte público masivo (Metro, *Bus Rapid Transit* [BRT]) y reorganización de los operadores existentes. En este último ámbito, las actuaciones del Estado han procurado acrecentar la regulación sobre los operadores del transporte público, por medio del establecimiento de un régimen de servicio público para la actividad (Poole, 2016). Con dichos cambios en el marco regulatorio se ha buscado una mayor formalización de los operadores del transporte público, la modernización de las flotas, la integración de los distintos servicios (mediante la articulación de las redes de buses a las de Metro y BRT) y la racionalización de sus operaciones<sup>5</sup> (Lupano y Sánchez, 2008; Pardo, 2009; Poole, 2017). Estas intervenciones han tenido, a la fecha, grados de implementación y de eficacia divergentes (Poole, 2017) que han variado desde la reorganización completa de los servicios de transporte (Santiago de Chile) hasta cambios incipientes frente al escenario preexistente, en el que los actores menos regulados o informales todavía son dominantes (Lima).

---

5 Dicha racionalización conlleva la reestructuración de itinerarios y la reducción de flotas, mediante la sustitución de unidades de mayores dimensiones por otras más reducidas.

La presente crisis sanitaria ha puesto de relieve la centralidad de las intervenciones en el ámbito del transporte público y la movilidad urbana en general. La prevención de las aglomeraciones en el transporte público resulta fundamental para prevenir la propagación del covid-19 y que la calidad de este servicio resulta un factor clave para el éxito de las medidas sanitarias. La eficacia de las políticas de reorganización y mejora de los servicios de transporte público en las principales urbes latinoamericanas han sido puesta a prueba por el contexto de pandemia, en el cual el cumplimiento efectivo de las normas de aforo incidiría en la contención del virus de manera significativa.

## 2.2. Informalidad

Los intentos de reorganizar el transporte público de Lima en el marco de la promoción de un modelo de movilidad urbana sostenible tienen como principal obstáculo el predominio de la informalidad en dicha actividad. La informalidad en el transporte público es una manifestación de la informalidad urbana, son “actividades generadoras de ingresos que no están reguladas por el Estado en un medio ambiente social donde actividades similares sí están reguladas” (Calderón 2005, p. 43). Este responde a las demandas de movilidad generadas por procesos de urbanización informal no satisfechas por el Estado ni por empresas reguladas (De Soto *et al.*, 1986; Avellaneda, 2007, 2011; Poole, 2016; Ramírez, 2017).

En tal sentido, en el contexto de la estructura espacial limeña de centralidades que concentran oportunidades laborales y servicios (Chion, 2002), alejadas de los espacios de urbanización informal, surgió la necesidad de un medio de transporte público que fuese atendido por actores que obraban al margen de las regulaciones sectoriales y con bajos costos de operación (De Soto *et al.*, 1986; Avellaneda, 2007, 2011; Poole, 2016). A su vez, el sector del transporte informal (que incluye al transporte público, taxis y mototaxis) devino en el aumento del empleo informal<sup>6</sup> (Vega *et al.*, 2011; Cosamalón, 2018).

La informalidad en el transporte público no es absoluta, sino que presenta grados diferenciados (Bielich, 2009). La mayoría de empresas de transporte público que cuentan con autorización para operar presenta rasgos informales (como no ser propietarias de su flota ni emplear a sus trabajadores mediante contrato de trabajo) que las distinguen de una minoría de empresas (concesionarias del sistema de Metro y BRT) que sí cumplen con los parámetros mínimos correspondientes. Al respecto, debe señalarse que existe un marco legal diferenciado para las empresas que operan mediante concesión (que limita la libre competencia en un itinerario determinado) y aquellas que operan mediante autorización administrativa (cuyos itinerarios se encuentran liberalizados), siendo el marco

6 Al respecto, es interesante anotar que las privatizaciones de inicios de la década de 1990 en Perú, que ocasionaron el despido de cientos de miles de trabajadores de empresas estatales, coincidieron con la liberalización del transporte público y de la importación de vehículos usados. Las actividades de transporte (tanto las relacionadas al transporte público como a los taxis) habrían sido un ámbito en el que la población expulsada del mercado de trabajo formal por las privatizaciones buscó reinsertarse en el ámbito laboral (Vega *et al.*, 2011).

normativo de estas últimas (que representan la mayor parte de oferta y demanda de transporte público) menos estricto de forma significativa que el de las primeras (Poole, 2016).

Entre las empresas que operan en virtud de una autorización administrativa existen, a su vez, diferencias de grado en cuanto al acatamiento de la regulación sectorial y a los niveles de autorregulación (Bielich, 2009). Existen, por último, actores que operan al margen de toda formalidad, en tanto que carecen de autorización (taxis colectivos). Pese a actuar en la ilegalidad, dichos actores operan como grupos de presión, buscando un relajamiento del marco regulatorio que les permita legalizar sus actividades. Esta distinción sobre los grados de formalidad en el transporte público resulta relevante para el presente estudio. Las políticas de subsidios adoptadas en Lima durante la pandemia tendieron a privilegiar, sobre todo en un momento inicial, a empresas de transporte semiformales frente a las más reguladas, pese a que estas últimas estaban en mejores condiciones de cumplir con los protocolos sanitarios.

### 3. Antecedentes urbanos e históricos

Lima, metrópoli conurbada con el puerto del Callao, desde hace más de medio siglo ha tenido un crecimiento desordenado que imposibilita su sostenibilidad y generar una mínima calidad de vida.<sup>7</sup> El transporte público en Lima se ha caracterizado desde hace varias décadas por sus altos niveles de informalidad (Avellaneda, 2007, 2011; Vega *et al.*, 2011; Poole, 2016, 2017). Lima se encuentra entre las grandes urbes de la región en las que el predominio de la informalidad ha sido mayor y su regulación ha sido más débil (Poole, 2016; 2017). A ello contribuyó, entre las décadas de 1990 y 2010, una profunda desregulación y liberalización de los servicios de transporte público<sup>8</sup> que conllevaron que el Estado, tanto a nivel central como local, dejase de asumir cualquier responsabilidad en relación con el funcionamiento del transporte urbano (Bielich, 2009; Vega *et al.*, 2011; Poole, 2016; 2017).

Durante las últimas décadas, la prestación del servicio de transporte público en Lima ha estado dominada por operadores muy atomizados que no son propietarios de los vehículos ni emplean al personal de forma directa (Bielich, 2009). En la flota, sobredimensionada y obsoleta, predominan vehículos con carrocería inadecuada y muy contaminantes (Vega *et al.*, 2011). La operación del servicio se caracteriza por prácticas de conducción riesgosas (Bielich, 2009), tarifas altas en relación con la capacidad adquisitiva de la población usuaria y hacinamiento,

7 Lima Metropolitana es un continuo urbano reconocido como de una de las treinta ciudades más pobladas del planeta. Sin embargo, a su interior, cuenta con dos administraciones centrales independientes para su gestión (municipios elegidos) y con manejos parecidos de recursos. Ambos municipios pueden generar políticas y en El Callao, de forma adicional, existe un Gobierno Regional con capacidad legislativa sobre su territorio, con una injerencia a veces superior a la de su autoridad municipal.

8 Producida en 1991, cuando, en virtud del Decreto Legislativo N.º 651, se suprimieron los controles tarifarios para la prestación del servicio de transporte público, así como las restricciones para obtener una autorización para prestar el servicio. Ese mismo año se liberalizó la importación de vehículos usados. Por último, en 1992 se liquidó la Empresa Nacional de Transporte Urbano (Enatru).

sumado a las altas de accidentes de tránsito, contaminación ambiental (Poole, 2016, 2017) y migración modal de la población usuaria del transporte público al automóvil durante los ciclos de expansión económica<sup>9</sup> (JICA, 2005; Fundación Transitemos, 2018).

En los últimos diez años han tenido lugar cambios paulatinos en el marco jurídico y las políticas referidas a la movilidad urbana de Lima que han buscado reorganizar los servicios de transporte público (Alegre, 2016; Poole, 2017, 2020). Estas medidas se han inspirado en experiencias de otras urbes latinoamericanas que han emprendido políticas de reestructuración de sus sistemas de transporte público, siendo los principales referentes Curitiba (Brasil), Santiago de Chile y Bogotá (Lupano y Sánchez, 2008; Pardo, 2009; Poole, 2017). Esta agenda de reorganización del transporte público de Lima ha tenido dos ejes: el desarrollo de infraestructuras de transporte público masivo y la reforma de sus marcos regulatorios.

Por una parte, y de modo análogo a otras ciudades latinoamericanas durante este período, se ha producido un incipiente desarrollo de redes de Metro y BRT. La primera línea (y a la fecha única) de BRT entró en funcionamiento en 2011, en tanto que la primera línea de Metro en 2012 (encontrándose la Línea 2 en construcción).<sup>10</sup> El funcionamiento de estos operadores está más regulado y exhibe estándares de calidad más altos en relación con los operadores *tradicionales* del transporte público. En el caso del Metro se ha contemplado desde su creación un esquema de subsidios que cubre cerca de dos terceras partes (63 %) de sus costos de operación, siendo así el primer componente del transporte público de Lima en contar con un esquema permanente de subvenciones.

Por otra parte, desde 2011 se ha introducido cambios en el marco normativo del resto de operadores del transporte público (Alegre, 2016; Poole, 2016; 2017; 2020). Se pretende pasar de un modelo de libre competencia a uno que opera una cantidad limitada de empresas, sujetas a una mayor intervención estatal (Poole, 2016). Bajo este marco, el transporte público sería reestructurado como una red de corredores de buses principales y alimentadores, regulados mediante contratos de concesión (exigiéndose la modernización de las flotas y formalización de los operadores sujetos a los mismos), los cuales a su vez estarían integrados a las redes de BRT y Metro (apuntándose a la eventual unificación de medios de pago y tarifas).

De este modo, mediante la reorganización y mejora de los servicios de transporte público de Lima se propiciaría un modelo de movilidad urbana más sostenible, en tanto que se reducirían los impactos sociales y ambientales generados por dicho modo de desplazamiento (Simus, 2014; Poole, 2017). En 2018 tuvo

9 Entre 2004 y 2018 la proporción de viajes en vehículo particular en el reparto modal de Lima se incrementó de 11,2 % (JICA, 2004) a 14 % (Fundación Transitemos, 2018).

10 Dicha Línea tendrá 27 km de extensión y será subterránea (en tanto la Línea 1 es elevada). El Plan de la Red Básica del Metro de Lima, aprobado en 2010, dispone que la misma, una vez finalizada estará compuesta por 6 Líneas, con una extensión total de 165 km.



lugar tres hitos significativos en la reforma del marco legal del transporte público: la creación de la Autoridad Autónoma de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), la declaración de la actividad como servicio público y la adopción del compromiso de establecer un esquema de subsidios.

Con el establecimiento de la ATU se buscó poner fin a la fragmentación de competencias en la regulación y planificación del transporte público, concentrando atribuciones en un organismo adscrito al Gobierno central.<sup>11</sup> Se ha buscado hacer frente a la fragmentación de competencias y la discontinuidad en las políticas públicas que habían sido percibidas como obstáculos al reordenamiento del transporte público (Poole, 2018), al tiempo que se aspira a contar con una institucionalidad más autónoma y especializada para las políticas vinculadas a dicha actividad.

Por su parte, la declaración del transporte colectivo como servicio público ha supuesto un cambio en la regulación de la actividad, ya que implica el abandono oficial de la apuesta por la desregulación y liberalización asumida en la década de 1990, en el marco de la cual se excluyó al transporte colectivo de la calificación de servicio público. Bajo el esquema jurídico consagrado por el régimen de servicio público se legitima una mayor intervención del Estado, en el cual, si bien subsiste la operación por parte de privados, se pueden introducir limitaciones a la libre competencia, regulaciones tarifarias y esquemas de subsidios (Poole, 2016). Dentro de este marco, el Plan Nacional de Transporte Urbano, adoptado en 2019, refleja la intención del Estado peruano de asumir un papel más activo en la regulación y gestión de los servicios de transporte público.

Por último, se dispuso que el Estado peruano debía adoptar un esquema de subsidios al transporte público del área metropolitana de Lima. La decisión de subsidiar el transporte público puede ser entendida como una consecuencia directa de la asunción de un régimen de servicio público, en tanto que dichos subsidios estarían orientados a compensar los mayores costos que supone para los operadores el incremento de la regulación.

Los lineamientos del esquema de subsidios quedaron establecidos en la Política de Subsidios al Transporte Público de Lima y Callao en 2019. Dicho instrumento, de carácter no vinculante, recomendó que los subsidios al transporte público fuesen a la oferta (directos) y se otorgasen, en el marco de una política de concesión exclusiva de rutas, a los operadores de transporte con unidades más eficientes y menos contaminantes (MTC, 2019). Dichos criterios tienen un enfoque de movilidad sostenible, ya que se priorizaba a los operadores que generen menores impactos ambientales y a los operadores más regulados del transporte público (sistema BRT y operadores buses tradicionales que operan en virtud de concesiones).

---

11 La ATU está adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y cuenta participación de los Gobiernos locales en su órgano directivo.

El sistema de transporte público de Lima exhibe en la actualidad una significativa polarización en la que se contraponen dos modelos de operadores, con formas de funcionamiento y esquemas regulatorios disímiles: los nuevos operadores, más regulados (Metro, BRT y corredores de buses tradicionales concesionados) frente a los operadores preexistentes, menos regulados (consistentes en flotas de microbuses) o que actúan al margen de toda regulación (taxis colectivos). Los nuevos operadores del sistema prestan el servicio en virtud de contratos de concesión que limitan la libre competencia en su ámbito de cobertura, están sujetos a regulación tarifaria, cuentan con unidades de fabricación reciente, mayor envergadura y menos contaminantes (cuyas especificaciones técnicas están también reguladas) y cumplen con los requisitos básicos del transporte público formal (ser propietarias de sus flotas y tener vínculo laboral con sus operarios).

Los operadores preexistentes, por su parte, prestan el servicio en virtud de autorizaciones administrativas en las que rige la libre competencia (no hay un límite a la cantidad de autorizaciones sobre un itinerario), no están sujetos a regulación tarifaria, tienen unidades de menores dimensiones, más antiguas y contaminantes y tienden a operar de forma informal (no siendo propietarias de su flota ni teniendo vínculo laboral con su personal). Cabe señalar que los operadores preexistentes están sujetos, desde 2012, a regulaciones técnicas sobre las características de sus unidades, así como obligados a regularizar la situación de su flota y personal (Poole, 2016), pero, en la práctica el acatamiento de estas disposiciones ha sido muy limitado.

La situación descrita ha generado nuevos problemas de movilidad. Por una parte, la aparición de los nuevos operadores supuso una reestructuración de la red de transporte público que significó limitar la oferta al suprimir itinerarios y retirar las unidades de los operadores informales (Poole, 2016, 2017). Al mismo tiempo, la implementación de los nuevos modos de transporte público sigue siendo escasa y se han establecido muy pocas rutas alimentadoras para los mismos. Además, la ausencia, durante las fases iniciales del reordenamiento, de subsidios a los modos más regulados de transporte público (a excepción del Metro) ha implicado que los mayores costos que supone el nuevo marco regulatorio para los nuevos operadores se traduzcan en reducciones de la cobertura del transporte público (Poole, 2016, 2017). Ello ha afectado de manera negativa a la población usuaria, al limitar la accesibilidad e incrementar los costos de los viajes, en tanto que la reestructuración de los itinerarios ha obligado a realizar más transbordos (Poole, 2017).

Esta situación ha estimulado, a su vez, la proliferación de operadores informales, como los taxis colectivos que operan sin ninguna autorización (Poole, 2020). Los operadores de esta modalidad de transporte emplean vehículos minivan con capacidad para ocho pasajeros (unidades de bajo costo que no cumplen con parámetros mínimos de seguridad vial) y que prestan servicios de transporte público con permiso para brindar el de taxi o sin ninguna clase de autorización. Con más de 100 000 vehículos en circulación (Fundación Transitemos, 2018), los

taxis colectivos tienden a invadir los carriles segregados de los buses tradicionales concesionados. La amplia presencia de los taxis colectivos, ocasionada por la demanda de movilidad insatisfecha y facilitada por la débil capacidad de supervisión de los entes reguladores del sector, refleja las dificultades y limitaciones que enfrenta el reordenamiento del transporte público de Lima en la actualidad.

#### **4. Intervenciones en el transporte público de Lima durante la pandemia**

En marzo de 2020 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú dispuso que las empresas de transporte público debían limitar a 50 % la flota de vehículos de dicha modalidad de transporte autorizados a circular. La cuarentena decretada por el Gobierno peruano supuso la paralización de la mayoría de actividades socioeconómicas y educativas y, por tanto, una disminución drástica de la demanda de viajes en transporte público (93 % durante marzo y abril de 2020) (Guerrero *et al.*, 2020). Se dispuso que debía garantizarse el distanciamiento social dentro de las unidades de transporte público (distancia mínima de 1 metro entre usuarios) cuyo aforo fue limitado al 50 %, y que las mismas debían ser desinfectadas a diario.

En mayo de 2020 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones volvió a autorizar a las empresas de transporte público a operar con la totalidad de su flota. Esta medida se dio en el contexto del inicio de la reapertura de actividades económicas en Perú, que conllevó la recuperación de la demanda de viajes en transporte público y el consiguiente incremento de los riesgos sanitarios. Asimismo, en mayo de 2020 se emitió el protocolo sanitario sectorial para el transporte público que regiría mientras durase la situación de emergencia. Dicho protocolo estableció los siguientes parámetros para los operadores del transporte público:

- Desinfectar los vehículos al inicio y final de cada jornada.
- Brindar equipos de protección personal e higiene a los operarios, así como instalaciones adecuadas para el lavado y desinfección.
- Establecer paneles de plástico transparentes a la entrada de los vehículos, a fin de garantizar la distancia social entre conductores y usuarios.
- Verificar antes del inicio de cada jornada que el personal use mascarilla y protector facial.
- Realizar controles de temperatura corporal al personal antes y al final de cada jornada.
- Suspender labores de personal con síntomas de covid-19 o que haya tenido contacto con personas o lugares con riesgo de contagio durante las dos semanas previas.
- Aplicar pruebas de covid-19 al personal que se reincorpore tras dar de alta.
- Exhibir en el interior del vehículo información sobre medidas de prevención del covid-19.

- Comunicar a la autoridad sanitaria sobre casos de usuarios con síntomas de covid-19.
- Mantener abiertas las ventanas del vehículo, a fin de garantizar la ventilación.
- Limitar al aforo (de hasta 50 % en las fases de confinamiento) en paradas de transporte público y vehículos, prohibiéndose trasladar usuarios de pie.

La medida que mayor impacto ha tenido es la limitación del aforo de los vehículos. Ello supuso una reducción de la cantidad de usuarios, cercana a la 1/5 de la capacidad máxima de las unidades durante los primeros meses de la pandemia (IPE, 2020), lo que conllevó a una reducción drástica de los ingresos de los operadores (cercana al 80 % en el caso de las empresas del servicio BRT) (IPE, 2020).<sup>12</sup> Frente a esto se planteó la entrega de compensaciones económicas a los operadores del transporte público para mitigar la reducción de sus ingresos a raíz de las medidas de distanciamiento social (Guerrero *et al.*, 2020). Por tanto, puede sostenerse que los ejes de las políticas públicas han sido la adopción de protocolos sanitarios y la entrega de subsidios a los operadores de esta actividad.

En julio de 2020 el Gobierno peruano dispuso la entrega de subsidios a los transportistas de Lima y otras 26 ciudades peruanas. La entrega del subsidio sería de carácter extraordinario, disponiéndose en un inicio que su vigencia se extendería hasta diciembre de 2020. La distribución de los fondos se realizaría con base a la cantidad de km recorridos por cada empresa beneficiaria. Como condición para la entrega de estas compensaciones, además de exigirse el cumplimiento de las normas de aforo y el resto de disposiciones establecidas en los protocolos sanitarios, se dispuso que los operadores instalasen sistemas de geolocalización (GPS) en sus vehículos, a fin de permitir a las autoridades monitorear el cumplimiento de las frecuencias y recorridos. No obstante, como se explicará en el análisis de las intervenciones, se observan una serie de problemas de diseño e implementación que limitarían la eficacia de las medidas adoptadas.

#### 4.1. Análisis de las intervenciones

La decisión de subsidiar el transporte público representa un cambio significativo en la orientación de las políticas para dicha actividad. Planteada como una compensación económica de carácter extraordinario, la adopción de un esquema de cofinanciación pública puede entenderse como expresión de la adopción progresiva de un régimen de servicio público a la que se han orientado las políticas en torno al transporte público en Lima y Perú durante los últimos años. No obstante, hay deficiencias en el diseño e implementación de las medidas de cofinanciación que limitarían la eficacia de las intervenciones sectoriales en el contexto de la pandemia.

<sup>12</sup> Los ingresos diarios de los operadores del sistema BRT de Lima (Metropolitano) en junio de 2020 fueron un 78 % menor a los percibidos a inicios de marzo del mismo año, justo antes de iniciarse la emergencia sanitaria (IPE, 2020).

En primer lugar, la entrega de subsidios tiene una vigencia limitada, en tanto se dispuso en un inicio que se extendería solo hasta diciembre de 2020 (vigencia prorrogada en dicho mes y en febrero de 2021, de forma respectiva). Debido a su carácter temporal y al hecho de que buscaba mitigar las pérdidas incurridas por los operadores del transporte público para acatar las medidas sanitarias, este mecanismo de cofinanciación se concibió, en un inicio, como una compensación económica en lugar un subsidio (si bien se le dio esta última denominación). Un subsidio posee un carácter permanente y se orienta a cubrir de manera parcial los costos regulares de una actividad económica. La compensación económica, por el contrario, responde a una lógica en virtud de la cual se han concebido las transferencias monetarias a los operadores del transporte público como una medida extraordinaria, planteada como respuesta a la crisis sanitaria.

El hecho de que se haya optado por compensaciones, de naturaleza coyuntural y vigencia temporal, en lugar de un esquema de subsidios permanentes, expresaría la reticencia del Estado a adoptar un esquema permanente de cofinanciación del servicio pese a que desde 2018 se ha dispuesto la necesidad de establecer una política de subsidios permanentes al transporte público. El carácter temporal de la cofinanciación se evidencia ante el hecho de que las mismas no han estado articuladas a la Política de Subsidios al transporte público. Este instrumento recomienda establecer un esquema permanente de subsidios al transporte público del área metropolitana de Lima (MTC, 2019).

Otro aspecto tiene que ver con el monto exiguo de los subsidios (22 millones de dólares) que resulta insuficiente para compensar las pérdidas en que han incurrido los operadores por cumplir con los protocolos sanitarios.<sup>13</sup> Este monto resulta menor al valor de las transferencias monetarias necesarias para viabilizar una mejora sostenida en la calidad de los servicios de transporte público que no impacte sobre la cobertura y tarifas.<sup>14</sup> Una deficiencia adicional en el diseño de los subsidios fue la exclusión inicial como beneficiarios de los operadores cuyo marco legal deriva de contratos de concesión (corredores de buses concesionados y BRT) alegando que dichos contratos disponían que estos operadores no debían ser subsidiados.

No se tuvo en cuenta que los operadores concesionados han incurrido en mayores costos que el resto de transportistas para cumplir con los protocolos sanitarios al encontrarse sujetos a un marco regulatorio más estricto. Si bien resultaba inevitable contemplar compensaciones económicas a los operadores menos regulados, debido a que satisfacen la mayor parte de la demanda de viajes en transporte público, el hecho de que se priorizase a dichos actores frente a los

---

13 Solo en el caso del sistema BRT (que cubre apenas 5 % de la demanda de viajes en transporte público de Lima) la caída de los ingresos semanales durante el primer trimestre de la crisis sanitaria ascendió a 1,5 millones de dólares (reducción de ingresos del 78 %) (IPE, 2020).

14 Se estima que el monto óptimo de los subsidios al transporte público debe cubrir en torno a la mitad de sus costos de operación (Parry y Small, 2009). Al respecto, cabe anotar que en Chile los subsidios al transporte público ascienden a 1600 millones de dólares, de los cuales la mitad se destinan al sistema de transporte de Santiago de Chile (Dirección de Transporte Público Metropolitano, 2019).

más regulados contradice las políticas adoptadas en relación con el transporte público de Lima durante los últimos años.

La no priorización de los operadores más regulados en las medidas de cofinanciación contradice los alcances de la Política de Subsidios, la cual recomienda que las subvenciones deben ser otorgadas en el marco de una política de concesión exclusiva de rutas a los operadores de transporte con unidades más eficientes y menos contaminantes (MTC, 2019). Las compensaciones económicas privilegiaron, al menos en un inicio, a los actores menos formales.

La adopción de una política de subsidios permanentes que incentiven a los operadores a elevar los estándares de servicio y reducir los impactos socioambientales de su actividad resultaría fundamental para la viabilidad de las políticas urbanas basadas en enfoques de movilidad sostenible. En aquellos momentos en los que ha existido poca regulación y altos niveles de informalidad en el servicio, los cambios que introducen las políticas de reestructuración del transporte público (renovación y modernización de flotas) suponen incrementos de los costos para los operadores que, de no existir subsidios, debe ser cubiertos mediante incrementos de la tarifa y reducción de la cobertura del servicio (Poole, 2016, 2017). Esto a su vez estimula la competencia de actores informales con menores costes de operación. Por tanto, la temporalidad de los subsidios, concebidos en la práctica como compensaciones económicas, y la falta de incentivos claros a la mejora de los estándares de servicio al no priorizar a los actores más regulados del transporte público, supone que dicha actuación pública no se articula a las políticas de reestructuración adoptadas durante los últimos años.

La ausencia o insuficiencia de un esquema de subsidios a los modos más regulados del transporte público en el contexto de la crisis sanitaria habría generado un círculo vicioso con implicancias negativas para la contención de la pandemia. Ello en tanto que la reducción de la oferta de transporte público más regulado (al retirarse unidades de circulación para compensar la reducción de ingresos), alentaría a la población usuaria a recurrir en mayor medida al transporte público informal (microbuses regulados de forma escueta o taxis colectivos ilegales) en el que hay un menor acatamiento de los protocolos sanitarios, normas de distanciamiento social y una menor capacidad de regulación y fiscalización. Ello, a su vez, limitaría la eficacia de las medidas adoptadas por el Gobierno para la contención del covid-19.

La exclusión del subsidio de los operadores que contaban con contratos de concesión fue rectificada a posterior. A partir de diciembre de 2020 se han destinado subvenciones específicas a los operadores de los servicios BRT y de buses tradicionales concesionados (por valor de 12 millones de dólares). No obstante, no se ha definido si será permanentes o solo destinada a compensar las pérdidas incurridas por los operadores durante la pandemia.

Otro aspecto cuestionable es que el diseño de las intervenciones no buscó extender el pago electrónico de la tarifa del transporte público, pese a que la misma podría reducir el riesgo de contagio de covid-19, al minimizar la proximidad

física entre usuarios y operarios. Ello podrá atribuirse a que solo se ha exigido (con anterioridad a la pandemia) la modernización de los medios de pago a los modos de transporte público concesionados (corredores de buses, Metro y BRT), mientras que entre el resto de operadores ha seguido imperando el pago de la tarifa en efectivo.

Durante las fases de reapertura de actividades económicas se relajaron los límites al aforo.<sup>15</sup> Frente a este desacierto, una política de subsidios permanentes y de mayor cuantía a los operadores del transporte público habría permitido mantener los límites al aforo a lo largo de la crisis sanitaria, hasta concretarse la vacunación de la población contra el covid-19. Las deficiencias en el diseño e implementación de los subsidios al transporte público de Lima en el contexto de la pandemia han tenido los siguientes impactos negativos:

- La exclusión inicial de los operadores de los servicios de buses tradicionales que prestan el servicio con contratos de concesión (corredores complementarios) condujo a que estos redujesen en 40 % su flota en circulación.<sup>16</sup> Esta situación produjo un incremento en la demanda de modos de transporte público más informales, en los que se observa un acatamiento menos estricto de las normas sanitarias.
- No se ha promovido la adopción por parte de los operadores del transporte público de medios de pago electrónico, que reducirían el riesgo de contagio.
- El monto del subsidio ha sido insuficiente y su entrega no ha supuesto un incentivo real para el cambio de prácticas por parte de la mayoría de operadores del transporte público (menos regulados que los sistemas de Metro, BRT y buses concesionados). Así, por un lado, se excluyó en un inicio a los operadores del transporte público que se encontraban en mejores condiciones de cumplir con las normas sanitarias (BRT y corredores complementarios), mientras que se incluyó como beneficiarias a las empresas que estaban menos predispuestas a adaptarse a los protocolos sanitarios.
- La ausencia de un esquema de subsidios permanentes que cubriesen montos significativos de los costos de operación del transporte público propició el relajamiento de los límites de aforo al transporte público durante las fases de reapertura de actividades socioeconómicas, mientras persistía la pandemia (pudiendo ser entendido este relajamiento como una compensación a los operadores por los mayores costos de tener a toda su flota circulando).
- Se habría intensificado la proliferación de colectivos ilegales debido a la disminución de la oferta de transporte público formal. Por tanto, la ausencia de una política de subsidios adecuados que compensen los mayores costos en que han incurrido los operadores más regulados ha generado un déficit de oferta de movilidad que ha sido cubierto por actores informales, con el consiguiente incremento de riesgos sanitarios.

15 Permitted to mobilize 100 % of seated users between July and December 2020 and to standing users from December 2020 to January 2021.

16 According to Manuel Astorga, representative of concessionary companies of one of the corridors of the system (Gestión, 19/8/2020).

## 4.2. Informalidad en el transporte público: obstáculo para las políticas de reordenamiento

Es importante analizar la informalidad en el transporte público de Lima durante la pandemia y cómo ello ha afectado las políticas de reorganización. La persistencia de una presencia mayoritaria de operadores informales ha limitado la eficacia de las medidas sanitarias. Estos actores han conformado un grupo de presión que busca influir sobre el marco normativo, con el fin de legalizar sus actividades (Poole, 2020). Las demandas de estos grupos de presión, a su vez, han sido acogidas por actores políticos nacionales, representados en el Congreso peruano y se han visto reflejadas en iniciativas legislativas impulsadas en el contexto de la pandemia. Entre estas destaca la legalización de los taxis colectivos<sup>17</sup> dispuesta por la Ley N.º 31096, promulgada en diciembre de 2020.

La aprobación de esta norma expresa la fortaleza política de los grupos de presión vinculados al transporte público informal en Perú. Evidencia, asimismo, que existen riesgos en cuanto a la continuidad de las políticas de reordenamiento del transporte público. El hecho de que sectores amplios de la clase política peruana expresen afinidad con los intereses de los transportistas informales implica que las políticas sectoriales emprendidas durante los últimos años no gozarían de consenso y estarían expuestas a cambios en los ciclos políticos.<sup>18</sup> Ello, dentro de la injerencia de actores vinculados a economías informales en el Estado peruano (Durand, 2007), podría conducir al desmantelamiento de las medidas de reorganización del transporte público, o cuando menos, a una paralización de su implementación.

La falta de continuidad de estas políticas puede tener impactos significativos más allá del presente contexto de emergencia sanitaria. Teniendo en cuenta que el transporte público responde a necesidades cotidianas de movilidad, la imposibilidad de concretar una mejora de la calidad del servicio, además de contribuir a reproducir formas de exclusión socioespacial, supone que seguirá acrecentándose la demanda por vehículos motorizados particulares (automóviles y motocicletas) como principales medios de desplazamiento urbano, profundizando los impactos sociales y ambientales negativos propios de la motorización.

## 5. Conclusiones

La problemática del transporte público limeño durante la pandemia evidencia que subsiste una débil capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de las regulaciones sectoriales. Ello va aparejado a la persistencia de una escasa voluntad

17 En todo el territorio nacional, excepto Lima y el Callao.

18 Con anterioridad, ya se apreciaron retrocesos en las políticas de reordenamiento del transporte público entre 2015 y 2018, cuando asumió la alcaldía de Lima Luis Castañeda, quien era hostil a las políticas de su predecesora Susana Villarán (2011-2014), cuyo Gobierno metropolitano inició la reestructuración del servicio. La creación de la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao en 2018 puede ser entendida, en parte, como una respuesta a esta coyuntura, en tanto que se buscó alejar la regulación del transporte público de Lima de los vaivenes de la política municipal (Poole, 2018).



de invertir recursos públicos suficientes para garantizar la viabilidad de la reorganización y mejora de los servicios de transporte público, pese a que la misma se ha planteado en años recientes como objetivo de las políticas urbanas de Lima, tanto por parte del Gobierno metropolitano como del Gobierno central. Si bien la entrega de subsidios puede considerarse un cambio positivo, tras décadas de desatención estatal al transporte público, su diseño e implementación ha evidenciado múltiples deficiencias.

Los esfuerzos del Estado para mitigar la propagación del covid-19 en el transporte público de Lima han chocado con un escenario de predominio de actores informales que, con frecuencia, operan al margen de cualquier regulación. Dichos actores, a su vez, conforman grupos de presión que buscan limitar los alcances de la reorganización del transporte público, a fin de conservar un marco legal permisivo que les permita seguir operando. El hecho de que estos grupos de presión tengan una acogida significativa entre actores políticos nacionales y capacidad de influir en la agenda legislativa resulta preocupante, dado que ello podría poner en riesgo la continuidad de las políticas de reorganización y mejora del transporte público.

Entre los principales hallazgos de este estudio tenemos que: 1) los ejes de las políticas públicas en relación con el transporte público de Lima durante la pandemia han sido la adopción de protocolos sanitarios y la entrega de subsidios a los operadores de esta actividad; 2) la decisión de subsidiar el transporte público de Lima en su conjunto representa un cambio significativo en la orientación de las políticas para dicha actividad. El establecimiento de subsidios ha sido la ocasión para que los poderes públicos ejerzan una mayor supervisión sobre el funcionamiento de esta actividad.

Entre otros hallazgos, tenemos que: 3) las políticas de subsidios privilegiaron a empresas de transporte semiformales frente a las más reguladas, pese a que estas últimas estaban en mejores condiciones de cumplir con los protocolos sanitarios; 4) privilegiar la entrega de subsidios a los actores menos regulados supone una contradicción a políticas adoptadas en relación con el transporte público de Lima durante los últimos años, que priorizan más bien a los operadores regulados mediante contratos de concesión. Si bien no puede excluirse a dichos actores, por constituir la mayoría de la oferta de transporte público, debió privilegiarse a los componentes más regulados que no contaban con subsidios (corredores de buses tradicionales habilitados mediante contratos de concesión y BRT).

Además; 5) la ausencia o insuficiencia de un esquema de subsidios a los modos más regulados del transporte público en el contexto de la crisis sanitaria habría generado implicancias negativas para la contención de la pandemia. Los vaivenes en relación con los subsidios a estos actores expresan, a su vez, la ausencia de lineamientos claros en la actuación del Estado frente al transporte público, lo que evidencia un carácter reactivo en esencia; 6) la ausencia de una política de subsidios adecuados que compensen los mayores costos en que han incurrido los operadores más regulados ha generado un déficit de oferta de movilidad

que ha sido cubierto por actores informales, con el consiguiente incremento de riesgos sanitarios; 7) la legalización de los taxis colectivos, dispuesta por la Ley N.º 31096, promulgada en diciembre de 2020, expresa la fortaleza política de los grupos de presión vinculados al transporte público informal en Perú. Asimismo, existen riesgos en cuanto a la continuidad de las políticas de reordenamiento del transporte público. El hecho de que sectores amplios de la clase política peruana expresen afinidad con los intereses de los transportistas informales implica que las políticas sectoriales emprendidas durante los últimos años no gozarían de consenso y estarían expuestas a cambios en los ciclos políticos.

Por último, debe resaltarse que, pese a los aspectos críticos que han sido objeto de análisis, las medidas adoptadas por el Estado en el ámbito del transporte público de Lima durante la pandemia del covid-19 se enmarcan en una trayectoria positiva. Tras décadas de desatención estatal, se evidencia en las políticas urbanas recientes un mayor interés por la mejora del servicio de transporte público y la asunción progresiva de un enfoque de movilidad urbana sostenible, en virtud del cual se busca reducir los impactos sociales y ambientales negativos de la actividad. Estas actuaciones deberían consolidarse como políticas de Estado cuya continuidad no dependa de coyunturas políticas a fin avanzar hacia un modelo de ciudad más sostenible y resiliente frente a riesgos como los evidenciados durante esta última crisis sanitaria.

## 6. Referencias bibliográficas

- Agencia Internacional de Cooperación Japonesa [JICA] (2013). *Encuesta de recolección de Información básica del transporte urbano en el área metropolitana de Lima y Callao*. Tokio: JICA. Recuperado de [https://openjicareport.jica.go.jp/710/710/710\\_709\\_12087532.html](https://openjicareport.jica.go.jp/710/710/710_709_12087532.html)
- \_\_\_\_\_. (2005). *Plan Maestro de Transporte Urbano para el área metropolitana de Lima y Callao de la República del Perú*. Recuperado de [https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11798261\\_01.pdf](https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11798261_01.pdf)
- Alegre, M. (2016). *Transporte urbano: ¿cómo resolver la movilidad en Lima y Callao?* Lima: Consorcio de Investigación económica y social. Recuperado de [http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/dp\\_transporte\\_urbano\\_sep.pdf](http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/dp_transporte_urbano_sep.pdf)
- Asociación latinoamericana de sistemas integrados para la movilidad urbana sostenible [Simus] (2014). *Declaración de Lima: Libro Blanco de la Movilidad sostenible de América Latina*. Recuperado de <http://www.SIMUSonline.org/downloads/libro-blanco-de-la-m-55ce268d461b8.pdf>
- Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico [AATE] (2018). *Análisis de patrones de movilidad urbana en Lima y Callao basados en tecnología Big Data*. Lima: Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico. Recuperado de [http://200.121.128.47/atte/presentacion\\_bigdata.pdf](http://200.121.128.47/atte/presentacion_bigdata.pdf)
- Avellaneda, P. (2011). *Ciudad popular, organización funcional y movilidad*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- \_\_\_\_\_ (2007). *Movilidad, pobreza y exclusión social. Un estudio de caso en la ciudad de Lima* (tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, España). Recuperado de <https://ddd.uab.cat/record/37154>
- Bielich, C. (2009). *La guerra del centavo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Brundtland, G. (1987). Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland) Nuestro Futuro Común. New York: Organización de las Naciones Unidas.
- Buchanan, C. (1964). *Traffic in towns*. London: Penguin Books.
- Calderón, J. (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Chion, M. (2002). Dimensión metropolitana de la globalización: Lima a fines del siglo XX. *EURE*, 28(85), 71-87.
- Cosamalón, J. (2018). *El apocalipsis a la vuelta de la esquina. Lima, la crisis y sus supervivientes (1980-2000)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De Soto, H., Ghersi, E., y Ghibellini, N. (1986). *El otro sendero: la revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2020). *Documento de Trabajo N.º 01-2020-AMASPP/SP - Derecho a la movilidad, al tránsito y al transporte durante la emergencia sanitaria causada por el COVID-19*. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/Movilidad-COVID19-act17jun20.pdf>
- Dextre, J., y Avellaneda, P. (2014). *Movilidad en zonas urbanas*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dirección de Transporte Público Metropolitano (2019). Resumen financiero 2019. Santiago: Directorio de Transporte Público Metropolitano. Recuperado de [http://srv12.linuxhost.cl/~portaleq/descargas/Resumen%20financiero\\_2019.pdf](http://srv12.linuxhost.cl/~portaleq/descargas/Resumen%20financiero_2019.pdf)
- Durand, F. (2007). *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Espinoza, A., y Fort, R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (s. f.). Expansión urbana en el Perú ¿Qué sabemos? Recuperado de [http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort\\_agendaexpansionurbana.pdf](http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/EspinozaFort_agendaexpansionurbana.pdf)
- Fernández, J. (11/6/2020). La cuestión de la densidad: ¿la pandemia nos regresará a vivir al campo? ¿Es la ciudad la responsable de esta pandemia? ¿La ciudad va a dejar de ser lo que ha sido en los últimos tiempos? ¿Estamos en camino a regresar al campo? ¿A cultivar nuestros propios alimentos? *Enfoque Derecho*. Recuperado de <https://www.enfoquederecho.com/2020/06/11/la-cuestion-de-la-densidad-la-pandemia-nos-regesara-a-vivir-al-campo/>
- Figueroa, O. (diciembre de 2005). Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina. *Eure*, 94 (31), 41-53. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009400003>
- Fundación Transitemos (2018). *Informe de Observancia: Situación del Transporte Público Urbano de Lima y Callao-2018*. Recuperado de <https://transitemos.org/propuestas/situacion-del-transporte-urbano-en-lima-y-callao/>

- Diario *Gestión* (2020). Unos 300 buses de los corredores complementarios dejan de circular por falta de subsidio. *Gestión*, 19/8/2020. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/coronavirus-peru-unos-300-buses-de-corredores-complementarios-dejan-de-circular-por-falta-de-un-subsidio-video-covid-19-nndc-noticia/>
- Guerrero, S., Portabales, I., Sierra, L., y Sánchez, I. (2020). Adaptar un nuevo modelo de transporte urbano en América Latina para afrontar la pandemia. *Blog del Banco Mundial*. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/adaptar-un-nuevo-modelo-de-transporte-urbano-en-america-latina-para-afrontar-la>
- Herce, M. (2009). *Sobre la movilidad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona: Reverté.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). Encuesta Nacional de Hogares-ENAHO 2019. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1745/libro.pdf)
- Instituto Peruano de Economía (22 de julio de 2020). ¿Cómo ha afectado el COVID-19 al transporte urbano? Recuperado de: <https://www.ipe.org.pe/portal/boletin-ipe-como-ha-afectado-el-covid-19-al-transporte-urbano/>
- Kumar, A., & Agarwal, O. (2013.) Institutional labyrinth. Designing a way out for improving urban transport services: Lessons from current practice. Washington D. C.: Banco Mundial. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17630>
- Lima Cómo Vamos (2019). *Lima y Callao según sus ciudadanos: Décimo Informe Urbano de Percepción sobre Calidad de Vida en la Ciudad*. Recuperado de [http://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2019/11/Encuesta-2019\\_.pdf](http://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2019/11/Encuesta-2019_.pdf)
- Lupano, J., y Sánchez, R. (2008). Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte. Santiago: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (Cepal). Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/ecr/col022/3642.html>
- Mendiola, A., Aguirre, C., Ayala, E., Barboza, W., Bernal, C., y Pinillos, W. (2014). *Análisis de la propuesta de concesión para el transporte público de Lima: viabilidad financiera de un potencial operador*. Lima: Universidad ESAN.
- Ministerio de Salud de Perú (4 de mayo de 2020). *Sala situacional COVID Perú*. Recuperado de [https://covid19.minsa.gob.pe/sala\\_situacional.asp](https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp)
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú [MTC] (2019). Marco teórico de la política de subsidios del transporte urbano de pasajeros del sistema integrado de transporte urbano de Lima y Callao. Lima: Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/285305-022-2019->
- Mollinedo, C. (septiembre de 2006). Movilidad urbana sostenible: un reto para las ciudades del siglo XXI. *Economía, Sociedad y Territorio* 6, (22), 283-321. DOI: <https://doi.org/10.22136/est002006260>

- Pardo, C. (2009). Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina. Santiago: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (Cepal). Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3641>
- Parry, I., & Small, K. (junio de 2009). Should Urban Transit Subsidies be Reduced? *American Economic Review*, 99 (3), 700-724. DOI: 10.1257/aer.99.3.700
- Poole, E. (octubre de 2020). Panorama histórico de la regulación del transporte público en Lima. *Ius Inkarrí*, 9, 197-213.
- \_\_\_\_\_. (junio de 2018). La Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao: análisis comparativo de su diseño institucional con las autoridades de transporte público de Madrid y Santiago de Chile desde la perspectiva de la gobernanza. *Territorios en Formación*, 14, 95-116. DOI: 10.20868/uf.2019.14.3894
- \_\_\_\_\_. (marzo de 2017). ¿Hacia una movilidad sustentable? Desafíos de las políticas de reordenamiento del transporte público en Latinoamérica. El caso de Lima. *Letras Verdes*, 21, 4-31. DOI: <https://doi.org/10.17141/letrasverdes.21.2017.2445>
- \_\_\_\_\_. (2016). *Rectificando las fallas del mercado: balance del proceso de implementación en Lima del sistema integrado de transporte (SIT) y propuestas para su perfeccionamiento bajo un régimen de servicio público* (tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6976>
- Ramírez, I. (junio de 2017). La liberalización del transporte público y su influencia en el desarrollo urbano de las centralidades interdistritales de los sectores norte, este y sur de Lima Metropolitana 1990-2010. *Territorios en formación*, 12, 113-128. DOI: 10.20868/uf.2017.12.3651
- Rey, A. (2018). *La mayoría desatendida: políticas de movilidad e inversión en infraestructura vial en Lima metropolitana durante los años 2015 y 2016* (tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12241>
- Stiglich, M. (2021). Unplanning urban transport: Unsolicited urban highways in Lima. *Environment and Planning A: Economy and Space*. April. DOI: 10.1177/0308518X211007867
- \_\_\_\_\_. (2019). *City Unplanning: The Techno-Political Economy of Privately-Financed Highways in Lima* (tesis de doctorado, University of Columbia, New York). Recuperado de <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/d8-pkrh-kb65>
- Tirachini, A., & Cats, O. (2020). COVID-19 and public transportation: Current assessment, prospects, and research needs. *Journal of Public Transportation*, 22 (1), 1. DOI: <https://doi.org/10.5038/2375-0901.22.1.1M>
- Vega, P., Dextre, J., y Alegre, M. (2011). Inequidad y fragmentación: movilidad y sistemas de transporte en Lima Metropolitana. En C. De Mattos, W. Ludeña, *Lima\_Santiago: Reestructuración y cambio metropolitano*, 289-328. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú/Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Zolezzi, M. (2020). La ciudad, la COVID-19 y “el desborde inverso”. *Revista de Sociología*, 30, 119-138. DOI: <https://doi.org/10.15381/rsoc.v0i30.18909>



# La política laboral y la conflictividad obrera en Argentina durante la pandemia del covid-19

*Labor policy and labor unrest in Argentina during the Covid-19 pandemic*

Ianina Harari

Investigadora en el Centro de Estudios e Investigaciones  
Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina

Correo electrónico: [ianinaharari@yahoo.com.ar](mailto:ianinaharari@yahoo.com.ar)

Orcid: 0000-0002-1877-0543

*Recibido: 10-noviembre-2020. Aceptado: 23-marzo-2021. Publicado: 15-julio-2021.*

## Resumen

En este artículo se analizan las medidas laborales, conflictividad y demandas obreras que se suscitaron en Argentina frente a la declaratoria de cuarentena generada por el covid-19. Entre las medidas se encontraron las actividades exceptuadas, regulación del teletrabajo y trabajo eventual, disposiciones sobre despidos y suspensiones y aquellas destinadas a quienes quedaron desocupados o no podían trabajar. Para ello, este artículo recurrió a artículos noticiosos de los periódicos nacionales, portales web de noticias provinciales, portales web políticos gremiales y a la normativa emitida por el Ministerio del Trabajo argentino. El artículo concluye que la regulación y las medidas tendientes a evitar el aumento de la desocupación no lograron frenar los despidos ni las suspensiones. A su vez, se habilitó una reducción del salario nominal que se suma a la caída del salario real por la postergación de las negociaciones paritarias.

**Palabras clave:** política laboral, legislación laboral, conflictividad, pandemia, Argentina.

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 13, vol. 2, julio-diciembre 2021, pp. 39-64.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n13.2021.225](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.225)



## Abstract

This article analyzes labour measures, conflict situations, and workers' demands that resulted from COVID related quarantine restrictions in Argentina. The measures included exempted activities, regulation of teleworking and temporary work, dismissals, suspensions and policies intended for those who were unemployed or could not resume work. With this aim, this article reviewed articles from national newspapers, content from provincial news websites, union and political web portals, and regulations issued by the Argentine Ministry of Labor. This article concludes that measures that aimed to prevent the increase in unemployment did not stop layoffs nor suspensions. On the contrary, a reduction in the nominal salary took place and real salary numbers dropped due to the postponement of key negotiations.

**Keywords:** labor policy, labor legislation, conflict, pandemic, Argentina.

## 1. Introducción

La pandemia por covid-19 ha afectado la economía de todo el mundo. En Argentina, la crisis económica ya estaba presente, pero se profundizó y alcanzó niveles históricos con la llegada del nuevo coronavirus. La caída del PBI, que en los años 2018 y 2019 fue del 2,6 % y 2,1 %, de forma respectiva, se profundizó en 2020 y alcanzó un descenso de 9,9 % (Instituto Nacional de Estadística y Censos [Indec], cuarto trimestre de 2020). El manejo de la pandemia por parte de los Gobiernos abrió un debate en el que se contraponía el “cuidado de la salud” y el “cuidado de la economía”. El Gobierno argentino, por ejemplo, en palabras del presidente Alberto Fernández, aseguró que priorizaría la salud por sobre la economía: “Si el dilema es la economía o la vida yo elijo la vida” (Radio Nacional, 23/3/20). Ello supone un problema en el modo de producción capitalista, dado que las medidas necesarias para el resguardo de la salud (la cuarentena), en especial la de los trabajadores, son contradictorias con las necesidades de los capitalistas de mantener intacto el flujo económico para intentar sostener sus ganancias.

El Estado se corresponde con la estructura social que le da origen, en este caso, al Estado capitalista, y admite diferentes regímenes que son formas bajo las que se organizan las relaciones al interior de la clase dominante, así como entre esta y la clase dominada, en nuestro caso, burguesía y proletariado. Por último, en un nivel de concesión mayor, se encuentra el Gobierno, que refiere al personal político que tiene a cargo el mando del Estado de manera temporal. En particular, existe un extenso debate acerca de la definición de los Gobiernos peronistas, dentro del cual se coincide con los autores que lo caracterizan como bonapartismo<sup>1</sup> (Calello, 1987; Kabat, 2017; Sartelli, 2005; Harari, 2019).

Como señala un informe de la Organización Internacional del Trabajo (Ernst y Mourelo, 2020), el mercado laboral argentino sufría ya una situación adversa en términos de márgenes de empleo, informalidad y niveles salariales, en los que

1 El concepto de bonapartismo fue desarrollado por Marx (1985) y Gramsci (1984).



el Gobierno se veía limitado en su capacidad de acción dada la crisis fiscal que atravesaba. Las problemáticas laborales y la conflictividad que se desató con la llegada de la pandemia se han trabajado mediante informes de carácter parcial (Basualdo y Peláez, 2020; Comisión Económica para América Latina [Cepal], 2020; Montes Cato *et al.*, 2020) que señalan los desafíos que generaron. También se ha señalado que la clase obrera venía de un período en el que sus acciones tenían un carácter defensivo (Ghigliani, 2009), dadas las medidas flexibilizadoras del Gobierno anterior (Harari y Bil, 2021; Montes Cato y Ventrisci, 2017). Por otro lado, se ha debatido con amplitud sobre la llamada “revitalización obrera” acaecida en el período denominado de posconvertibilidad (Marticorena y D’Urso, 2018; Senén González y Haidar, 2009), junto al crecimiento de acciones independientes de las dirigencias sindicales que no darían respuesta a las demandas de sus bases, y en especial la participación de organizaciones de izquierda en esos procesos. En una mirada de más largo plazo, se ha mostrado que la clase obrera argentina sufre una degradación de sus condiciones laborales y una disminución de sus ingresos desde un período previo (Harari *et al.*, 2019; Kabat *et al.*, 2014).

Durante la pandemia, dada la profundización de la crisis, las contradicciones de clase se exacerbaban y la política laboral que se implementó expuso la naturaleza de clase no solo del Estado y el régimen, sino del propio Gobierno, que priorizó el resguardo de los intereses de los capitalistas por sobre el de los trabajadores. La política laboral adoptada significó un perjuicio para la clase obrera. No obstante, fue acompañada por la dirigencia sindical y la conflictividad tendió a exceder los canales institucionales. En ese punto, queda expuesto el rol que desempeña el peronismo y en particular la burocracia sindical como pilar de la hegemonía, en la medida en que las políticas adoptadas por el Gobierno profundizaron las tendencias existentes en el terreno laboral, pero sin generar el nivel de respuesta que se observó durante el Gobierno anterior por parte de la dirigencia sindical. En ese punto, se observa una continuidad entre diferentes Gobiernos, una unidad de intereses que prevalece por encima de las diferencias del personal político.

Este artículo busca mostrar cómo la pandemia afectó la situación laboral, las medidas que tomó el Gobierno argentino frente a ello y cuáles fueron los conflictos obreros que se suscitaron. El enfoque parte de una mirada marxista clásica que entiende al Estado como parte de la superestructura que garantiza la dominación de clase y la reproducción de las relaciones sociales de producción. El Estado es el principal sustento de la hegemonía de clase, que requiere una combinación de consenso y coerción en una proporción variante según la correlación de fuerzas (Gramsci, 1984).<sup>2</sup> Dado que para retener el poder la burguesía requiere de cierta

2 Existe un extenso debate acerca de la naturaleza del Estado en el capitalismo y los mecanismos concretos por los cuales se ejerce la dominación de clase (Miliband, 1980; Miliband *et al.*, 1991; Poulantzas, 1969; Thwaites Rey, 2007) en el que no se profundizará dado que este artículo no busca desentrañar la naturaleza del Estado capitalista. Por la misma razón, no se analiza a qué fracciones de la clase dominante responde el Gobierno, dado que ello supondría un análisis del conjunto de la política económica del régimen, lo cual no aborda en el artículo. Para repasar las disputas al interior de la clase dominante argentina véase Gaggero *et al.*, 2014; Pucciarelli y Castellani, 2017; Sanz Cerbino y Grimaldi, 2020.

cuota de consenso entre los dominados, se impone, en mayor o menor grado, la contemplación de intereses secundarios de la clase obrera, aunque lo que primará en última instancia serán los intereses de la burguesía (Sartelli, 2013).

Para ello, sin adentrarnos en la administración de la situación sanitaria, este artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se indaga sobre las medidas adoptadas por el Gobierno argentino para regular el trabajo en el nuevo contexto y ante el aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO). En segunda instancia, se analizan las disposiciones sobre los sectores que debían continuar en funcionamiento por considerarse esenciales y las disputas que surgieron en relación con la declaración de ciertas actividades como esenciales. También serán examinadas las regulaciones sobre dos modalidades que se extendieron durante la pandemia: el trabajo eventual y el teletrabajo. A renglón seguido, serán descritas las medidas dispuestas sobre los despidos y las suspensiones, lo que incluye el acuerdo macro entre la Confederación General de Trabajo (CGT) y la Unión Industrial Argentina (UIA) y los sectoriales, además de aquellas tomadas para el sector informal de la economía; por último, se examinarán los resultados estadísticos de esas medidas.

Esto permitirá conocer si se ha profundizado en las tendencias ya existentes y si las medidas tomadas por el Gobierno las revirtieron o no, y en qué medida. Otro punto que se aborda es el rol de la dirigencia sindical, en especial si ha incorporado los reclamos que surgieron y si las luchas obreras han tendido a rebasar la estructura sindical. En ese sentido, se examina a la dirigencia sindical desde el concepto de burocracia sindical, el cual supone una dirección de carácter gremial que busca representar intereses secundarios de la clase obrera en el seno de la burguesía a la vez que personifica intereses de la burguesía en el seno de la clase obrera (Harari, 2010; Lobbe, 2006; Sartelli, 2020). Por último, se abordará la conflictividad laboral desatada tanto en el ámbito privado como en el sector público, lo cual nos permitirá conocer qué intereses se enfrentaban y el rol de los sindicatos frente a la crisis.

Para plantear estos puntos se recurre sobre todo a fuentes periodísticas, tanto de periódicos de circulación nacional como provincial, así como a publicaciones periodísticas especializadas en la problemática laboral y a publicaciones de organizaciones político-gremiales. También se accede a fuentes oficiales, como el Boletín Oficial, para revelar las medidas adoptadas por el Gobierno, junto con estadística pública del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

## 2. Las primeras medidas y la declaración del ASPO

El primer caso de coronavirus confirmado en Argentina data del 3 de marzo de 2020. Para ese entonces, el virus ya tenía al menos tres meses de existencia en el mundo y afectaba a varios países que recurrieron a la cuarentena como medida efectiva. El Gobierno argentino no declaró la cuarentena de forma inmediata ante la llegada del virus al país, siendo la primera medida la suspensión de las clases, el 15 de marzo (Resolución 108/2020). Esta medida suponía que los niños en edad

escolar no debían asistir a los establecimientos educativos, pero sí debían hacerlo los docentes y auxiliares. Tras el rechazo de la obligación a asistir por parte de los trabajadores de la educación, la medida fue revertida y, por último, se les eximió de asistir a las escuelas.

Los trabajadores no tenían permiso para ausentarse de los lugares de trabajo y permanecer en sus hogares, a menos que pudieran acogerse a alguna de las licencias laborales que se autorizaron a partir del 16 de marzo (Resolución 207/2020). Los trabajadores de los sectores público y privado que pertenecían a grupos de riesgo, los mayores de 60 años, con excepción de quienes cumplieran tareas esenciales, junto con las embarazadas, tenían autorización de tomarse una licencia y cumplir tareas de manera remota. También se otorgaban licencias a todos los empleados de los sectores público y privado que tuvieran hijos menores escolarizados. En ese caso, la licencia se otorgaba a uno solo de los padres. En la Administración pública nacional, además, se estableció el teletrabajo para todo el personal.

A los trabajadores registrados sin licencia que debían asistir a sus lugares de trabajo se sumaban todos aquellos empleados no registrados o empleados bajo formas precarias, como los monotributistas, que en Argentina conforman más del 30 % de la fuerza laboral (Indec, EPH, 2020). A pesar de que no todos los trabajadores contaban con licencias pagas, el Gobierno hacía un llamado a permanecer en los hogares y que los sindicatos solicitaran a las empresas que colaboren a reducir la circulación: “Es muy importante que los gremios les expliquen a los empresarios la importancia de no circular y de soportar unos días de licencia” (Mundo Gremial, 17/3/2020). Es decir, dejaba librado a cada gremio la responsabilidad de negociar licencias para que los empleados no estén obligados a presentarse a trabajar. Sin embargo, los gremios no llevaban adelante acciones para solicitar licencias y evitar que los trabajadores se expusieran al contagio.

La falta de medidas oficiales para evitar que los trabajadores fueran obligados a ir a trabajar y la carencia de medidas sanitarias en los lugares de trabajo generaron protestas en varios sectores, en especial en aquellos que no se podían adaptar al teletrabajo y continuaban asistiendo al trabajo. En el sector de salud hubo protestas en reclamo por el abastecimiento de material para trabajar con las condiciones de seguridad. También se registraron reclamos de los trabajadores precarizados del instituto Malbrán (ATE, 19/3/2020), en el que se realizaban los test para el coronavirus, por mejores condiciones laborales. Los trabajadores de al menos diez centros comerciales en Buenos Aires exigieron el cierre de los mismos (Ámbito, 17/3/2020). En Ciudad de Buenos Aires, los trabajadores del lavadero Appareal, que trabaja con sanidad pública y privada, reclamaron por condiciones laborales y fueron reprimidos (Info Gremiales, 18/3/2020). En Tierra del Fuego, los metalúrgicos votaron un paro en asamblea, antes de que la provincia decretara la cuarentena total (Polo Sur TDF, 16/3/2020). En el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (Inti) se consiguió licencias para todo el personal (Corriente Goyo Flores, 18/3/2020). También hubo luchas en Astillero Río Santiago y en la mina Veladero de la provincia de San Juan —este último con paralización de las actividades— (Corriente Goyo Flores, 18/3/2020).

En algunos lugares de trabajo se buscó el adelanto de las vacaciones o incluso se implementaron suspensiones. El Gobierno lanzó un refuerzo del Programa de Recuperación Productiva (Repro), que consiste en el pago de una parte del salario en empresas que cursen procesos de crisis, junto con la eximición del pago de contribuciones patronales a sectores afectados. A su vez, se anunció que se reforzaría el seguro de desempleo. Frente a este panorama, el secretario general de la CGT, Héctor Daer, declaró: “La semana que viene se para el país, estamos en medio de una emergencia, de una crisis sanitaria importantísima que es prioridad absoluta para la CGT” (Mundo Gremial, 18/3/2020).

Dada la presión para declarar la cuarentena, al final el Gobierno decidió promulgarla el 20 de marzo por once días (Decreto 297/2020), aunque fue entendiéndose con excepciones. En un principio se encontraban exceptuados del ASPO varios sectores, entre los que se encontraban personal de salud, fuerzas de seguridad, atención de comedores escolares y comunitarios, comunicación, obra pública, supermercados y comercios minoristas de proximidad, farmacias, ferreterías, veterinarias, industrias de alimentación, de higiene y limpieza, de insumos sanitarios, producción y distribución agropecuaria y de pesca, telecomunicaciones, recolección de residuos, servicios básicos, transporte de pasajeros y mercaderías, reparto a domicilio, entre otros.

En el sector de alimentación, el Gobierno convocó a un comité de crisis conformado por los empresarios del sector y el Sindicato de Trabajadores de Industrias de Alimentación (STIA). Allí se acordó que continúe la producción de productos tales como refrigerios o golosinas. En particular, la empresa Pepsico pretendía que su fábrica ubicada en Mar del Plata continuara en actividad. Los trabajadores de la planta decidieron en asamblea pararla si la empresa negaba la cuarentena. Pero los representantes sindicales de la Comisión Interna (CI) de la fábrica no convocaron a un paro. El 20 de marzo, al recibir la carta de la empresa que los llamaba a continuar trabajando, los obreros de Pepsico decidieron parar la fábrica en su totalidad y lograron frenar la concurrencia al trabajo la semana siguiente (Corriente Goyo Flores, 20/3/2020). También en la fábrica de golosinas Felfort hubo un reclamo de la Comisión Interna para que los trabajadores pudieran cumplir la cuarentena (Corriente Goyo Flores, 22/3/2020).

En el sector siderúrgico, los trabajadores de la empresa Techint, ubicada en Campana, se rebelaron contra la empresa, que pretendía continuar en actividad a pesar de no estar contemplada entre las actividades exceptuadas del ASPO. Si bien varios trabajadores se vieron obligados a asistir el 20 de marzo, la empresa tuvo varios problemas. Por ejemplo, el sector de acería no funcionó en todo el día. La presión de los trabajadores sobre el sindicato hizo que la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) de Campana sacara un comunicado el 20 de marzo en el que alentó a los obreros a quedarse en sus casas (Corriente Goyo Flores, 20/3/2020). Sin embargo, un día después el Gobierno sacó una nueva resolución por la que se ampliaban las excepciones al ASPO (Decisión Administrativa 429/2020). En ella se exceptuaba del cumplimiento de la cuarentena a aquellas “Industrias que realicen procesos continuos cuya interrupción implique daños estructurales en las

líneas de producción y/o maquinarias”. Con esta medida, las plantas siderúrgicas de Techint pudieron reabrirse sin violar ninguna resolución.

Con el mismo procedimiento —ampliación del listado de actividades esenciales— la cuarentena fue levantándose en varios rubros, aunque el ASPO seguía renovándose cada quince o veinte días. Por ejemplo, al día siguiente de la declaración de la cuarentena se amplió el listado de actividades esenciales a sectores tales como curtiembres, Comisión Nacional de Valores, industrias que realicen procesos continuos, entre otras (Decisión Administrativa 429/2020). El 11 de abril se habilitan actividades tales como la bancaria con atención al público, talleres para mantenimiento y reparación de automotores, venta de repuestos, partes y piezas para automotores, fabricación de neumáticos, venta de artículos de librería e insumos informáticos (Decisión Administrativa 490/2020). El 15 de mayo se habilitan actividades religiosas en iglesias, templos y lugares de culto, el trabajo en algunas dependencias estatales y en compañías aseguradoras (Decisión Administrativa 810/2020). Entre tanto, en el mundo laboral crecían algunas modalidades de trabajo y comenzaban a sentirse las consecuencias de la crisis económica.

### **3. Trabajo eventual y teletrabajo**

El ASPO generó una demanda de trabajadores para cubrir ciertas tareas. La necesidad de contratar empleo eventual surgió en varios rubros a partir de dos situaciones. Por un lado, en aquellas actividades esenciales que continuaron en funcionamiento y que debieron cubrir los puestos de los trabajadores que no asistían por pertenecer a grupos de riesgo. Por el otro, el aumento significativo de actividades ligadas a la entrega inmediata y reparto de los supermercados. Otro sector que demandó mayor personal fue el sanitario, en especial enfermería. Esta situación fue prevista por la resolución de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) que reglamenta el trabajo durante la cuarentena, así, el Gobierno estableció que “La necesidad de contratación de personal mientras dure la vigencia del ‘aislamiento social preventivo y obligatorio’, deberá ser considerada extraordinaria y transitoria en los términos del artículo 99 de la Ley de Contrato de Trabajo” (Resolución 279/2020). Es decir que luego de terminada la necesidad de la empresa de cubrir ese puesto esos trabajadores serán descartados.

La implementación del teletrabajo también estaba prevista en las medidas del MTEySS, en especial en el sector público. Esta modalidad se impuso no solo en el sector público y educativo sino también en gran parte del sector de servicios, cuya regulación aparecía como una necesidad. Sin embargo, en un inicio, el Gobierno suspendió una resolución existente desde el 2012 por la cual los empleadores debían proveer a los trabajadores las herramientas de trabajo necesarias para cumplir las tareas desde sus hogares, como una silla ergonómica, una almohadilla para ratón o un extinguidor de incendios (Resolución 1552/2012, Superintendencia de Riesgos del Trabajo). Mediante la Resolución 21/2020, el MTEySS suspendió esta norma tres días antes de iniciada la cuarentena, bajo el argumento de que en las circunstancias de la pandemia el teletrabajo tenía características diferentes y que, por tanto, su implementación quedaba librada al arreglo entre las partes.

El problema de la regulación de las condiciones laborales de quienes pasaron a cumplir tareas desde sus hogares durante el ASPO no fue, en general, una preocupación central de los gremios, en la medida en que no impulsaron regulaciones específicas o reclamaron compensaciones por los gastos en los que incurrieron los trabajadores para adaptarse a esta modalidad. Una excepción lo constituyó la Asociación Judicial Bonaerense, que firmó un acuerdo paritario que regula el teletrabajo (Convenio n.º 526, 25/4/2020). Allí se estableció que la modalidad de teletrabajo tendría carácter voluntaria y revocable. También se fijó que la jornada laboral debía corresponderse con la habitual, un punto central dado que el trabajo en el hogar por lo regular supone el estiramiento del horario de trabajo. Con ello se garantizaba el llamado derecho a la desconexión de los teletrabajadores. En este sentido, en el convenio se preveía que los problemas de conexión o errores del sistema no pueden imputarse al trabajador, por lo que el tiempo perdido sería considerado tiempo de trabajo, sin posibilidad de compensación.

Por otro lado, el 14 de agosto se aprobó una ley de teletrabajo (Ley 27.555). En la propia norma se establece que su entrada en vigencia será a partir de los 90 días de finalizado el ASPO. Es decir que, durante la cuarentena, los trabajadores que pasaron a la modalidad de teletrabajo no están amparados por ninguna norma que regule sus condiciones de trabajo. En la ley se determina la obligación del empleador de proveer herramientas de trabajo, como una silla ergonómica, lo cual ya estaba presente en la regulación suspendida por el Gobierno. También establece la voluntariedad y reversibilidad de esta modalidad, pero se fija como excepción a ello cualquier circunstancia de “fuerza mayor”. Con lo cual se deja abierta la posibilidad de que la imposición del teletrabajo se haga de forma obligatoria. En la ley se incluye el derecho a la desconexión y a la privacidad del empleado, así como la igualdad de condiciones laborales y derechos que el resto de los trabajadores.

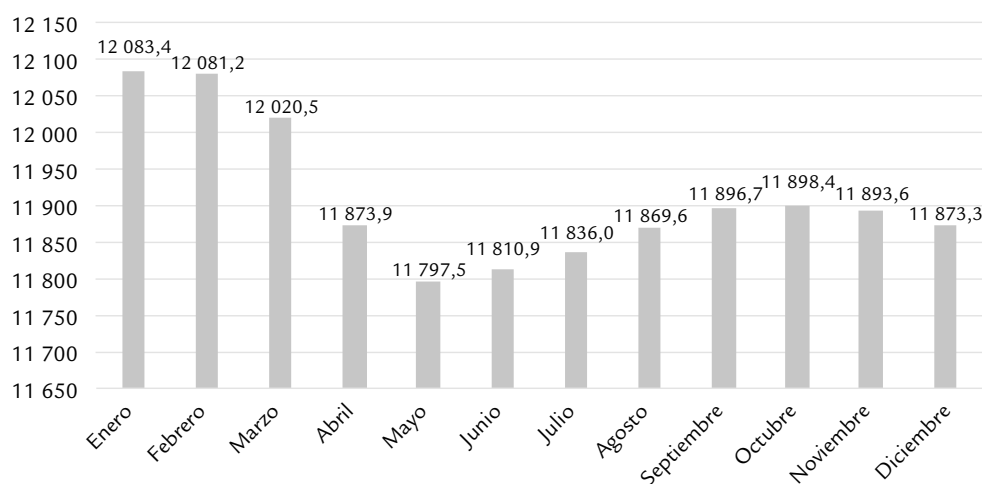
#### **4. Los despidos y las suspensiones**

La pandemia por el covid-19 profundizó una crisis económica que ya estaba presente en Argentina y, en ese sentido, los despidos y las suspensiones comenzaron a extenderse. El 30 de marzo el Gobierno emitió un decreto de prohibición de despidos y suspensiones “sin justa causa y por las causales de falta o disminución de trabajo y fuerza mayor” (Decreto 329/2020). Si bien en un inicio se estableció por sesenta días, la norma se extendió a lo largo de la ASPO. Como no era retroactiva, quedaban vigentes los despidos y suspensiones realizadas hasta la fecha de publicación, así como todas aquellas que estuviesen justificados en, por ejemplo, los procedimientos preventivos de crisis. Además, se dejó por fuera de la prohibición a las suspensiones previstas en el artículo 223 bis de la Ley de Contrato de Trabajo, que contempla aquellas por las que se abona una suma no remunerativa. Esto incluía los casos que “se fundaren en las causales de falta o disminución de trabajo, no imputables al empleador, o fuerza mayor debidamente comprobada” (Ley 20.744).

Otra medida que adoptó el Gobierno para intentar frenar los despidos fue el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), mediante el cual se paga la mitad de los salarios a las empresas que lo soliciten. Las compañías que se adhirieran tendrían prohibido una serie de acciones. Entre ellas, transferir o hacer pagos a empresas en los considerados paraísos fiscales, adquirir títulos en pesos y luego venderlos en moneda extranjera, recomprar sus acciones y, sobre todo, repartir utilidades a partir de noviembre de 2019. Las restricciones tendrían vigencia por doce meses para las empresas que contaran con hasta 800 trabajadores y por veinticuatro meses las que tengan un número mayor. Otras ayudas financieras que recibieron las empresas, en especial las pequeñas y medianas, consistieron en la rebaja de cargas patronales, ampliación de las moratorias fiscales y créditos a tasa muy baja. Por otro lado, se dio de baja el Sistema de Perfil de Riesgo (Siper), una herramienta de evaluación fiscal que se utilizaba para calificar a las compañías y, con base en ello, otorgarles acceso a planes para el refinanciamiento de deudas fiscales. De la misma forma, se suspendió el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (Repsal), en el que se registraba a aquellos que incumplían con la normativa laboral.

La prohibición de despidos decretada por el Gobierno no logró impedirlos. De hecho, el MTEySS los autorizó. Este fue el caso de la homologación de 1500 despidos en la empresa Techint. Como se aprecia en el gráfico 1, el empleo registrado tuvo una retracción leve en marzo y luego una caída más pronunciada en abril y mayo. A partir de junio se presenta una muy leve recuperación hasta septiembre, luego un estancamiento en octubre y noviembre y una nueva caída leve en diciembre. El año finaliza con un descenso del empleo registrado del 1,74 %.

Gráfico 1  
Evolución del empleo registrado, enero a diciembre de 2020

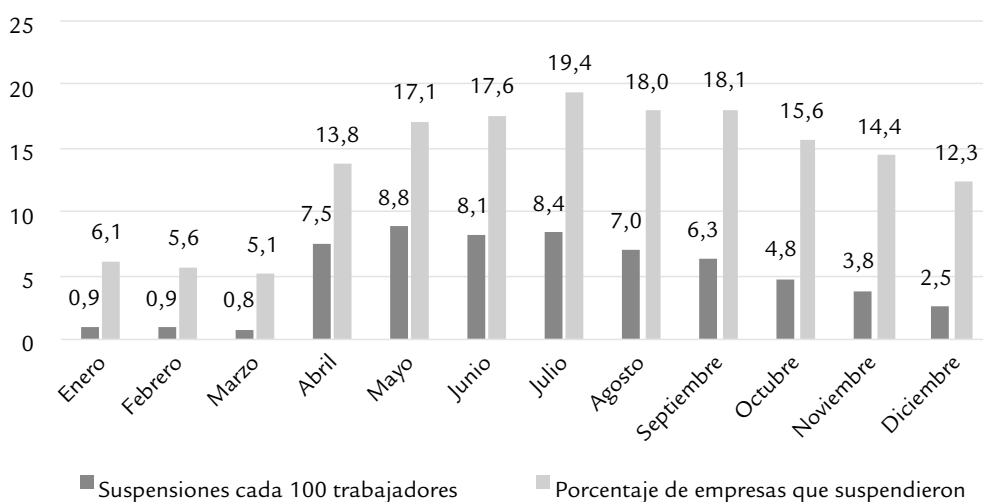


Fuente: Ministerio de Trabajo (abril de 2021).

A su vez, la tasa de desempleo medida por el Indec, que contempla el trabajo registrado y no registrado, se elevó entre el primer y segundo trimestre del año de 10,4 % a 13,1 % y luego descendió al 11,7 % en el tercer trimestre y en el cuarto al 11 %, ubicándose un 0,6 % por encima de los niveles previos a la pandemia (Indec, EPH, cuarto trimestre de 2020). Otro fenómeno que se observó es el crecimiento de la inactividad, que mide al porcentaje de población que no busca empleo, lo que incluye el fenómeno de desaliento. Cabe aclarar que la desocupación se mide solo sobre la población activa y excluye a los inactivos de la base del cálculo. Es decir, solo se consideran desocupados quienes no tienen trabajo y no lo buscan. La inactividad pasó del 52,9 % en el primer trimestre al 61,6 % en el segundo. En el tercer trimestre descendió al 57,7 % y en el cuarto se ubicó en el 55 %, manteniéndose un 2,1 % por encima del comienzo de año (Indec, EPH, 2020).

A los despedidos se sumaron las suspensiones y las reducciones salariales. Como se manifestó, el Decreto 329/2020 no impedía las suspensiones en su totalidad, dado que se autorizaba las que implicaban el pago de una suma no remunerativa. De esta forma, el Gobierno permitía que los gremios y los empleadores pactaran suspensiones bajo esa modalidad. Así, el 27 de abril, el Gobierno firmó un acuerdo a nivel general con la Confederación General de Trabajo (CGT) y la Unión Industrial Argentina (UIA) por el cual se habilitaban las suspensiones con el 25 % de descuento salarial, pero ese porcentaje podía ser mayores si el MTEySS lo aprobaba (Resolución 397/2020). Antes de la firma de este acuerdo se habían firmado convenios de suspensiones en algunos sectores, pero luego del mismo se multiplicaron.

Gráfico 2  
Evolución de las suspensiones y porcentaje de empresas que suspendieron, enero a diciembre de 2020



Fuente: Ministerio de Trabajo (abril de 2021).



Como se aprecia en el gráfico 2, las suspensiones crecieron desde el inicio de la pandemia y comienzan a bajar en el mes de agosto, aunque no regresan a los niveles previos. Así se pasó de un 0,8 % en marzo a superar el 8 % en mayo, y recién en agosto habrá una leve y paulatina caída hasta el 2,5 % de diciembre. Una trayectoria similar sigue el porcentaje de empresas que suspendieron trabajadores. Este porcentaje era del 5,1 % en marzo, que crece hasta alcanzar un pico de 19,4 % en julio y luego desciende hasta un 12,3 % en diciembre, el cual duplica el nivel de marzo.

El primer gremio que firmó un convenio en el marco del acuerdo entre la CGT y la UIA fue la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), que implicó el cobro del 70 % del salario bruto (Acuerdo 735/2020). El convenio incluyó una cláusula que permitía despedir a los contratados. En el sector siderúrgico existía un acuerdo de suspensiones al 75 % que regía en la mayoría de las plantas del conglomerado Techint. En Acindar se impuso una rebaja mayor, del 40 %. Los trabajadores se opusieron a los planes de la empresa en una asamblea y exigieron que se reduzcan los descuentos por las suspensiones. En represalia, la empresa despidió a seis trabajadores que eran delegados de la Comisión Interna (Sitio Gremial, 19/5/2020).

Otro gremio importante que firmó suspensiones con rebajas salariales fue la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (Faceys). Según este acuerdo, se pagaría solo el 75 % de los salarios netos (Acuerdo 765/2020). Si las empresas lograban acceder al ATP, solo tendrían que abonar el 25 % del salario. Sin embargo, las empresas más chicas del sector rechazaban el acuerdo porque exigían que el Estado pagara el 100 % de los salarios. Por su parte, la Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos (Uthgra) firmó un acuerdo por el que se permitió suspender el 75 % del salario (Acuerdo 905/2020). En marzo, el gremio de panaderos acordó con las empresas de comidas rápidas que se descontaría el 50 % de los salarios de ese mes. Para los meses siguientes, abril, mayo y junio, acordó una rebaja del 30 % sobre el salario bruto (Acuerdo 796/2020). En este sector además se produjo un gran número de despidos en el momento en que el grupo propietario de las firmas Starbucks y Burger King decidió cerrar trece locales que empleaban a casi 200 trabajadores (La Nación, 5/5/2020).

El Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (Smata) firmó con la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (Acara) que los trabajadores solo recibirían el 25 % del salario neto, incluso aquellos que pertenecían a grupos de riesgo (Acuerdo 1073/2020). El acuerdo estipulaba que se abonaría un 50 % más del salario, alcanzando el 75 % solo si se accediera al programa ATP y el Estado se hiciera cargo de ese monto. El mismo sindicato acordó con las empresas automotrices y las autopartistas el pago del 70 % del salario bruto. Con la empresa Renault ya había firmado un acuerdo por el pago del 60 % del salario.

El gremio que representa a los trabajadores de la industria textil y de la confección, la Asociación Obrera Textil (AOT), firmó con las patronales del sector un

convenio de suspensiones con rebajas de un 30 % sobre el salario neto (Acuerdo 939/2020). En el acuerdo no se incluyeron adicionales, por lo que el descuento salarial llegó hasta el 50 %. Dado que muchas empresas del sector cobraron el ATP, el 50 % del salario que recibieron los trabajadores fue aportado por el Estado, lo cual generó polémica en el caso de la empresa textil Eseka, que les reclamó a sus trabajadores la devolución de una parte del salario cobrado por la primera quincena de abril, dado que el monto abonado superaba el 50 % pactado por el gremio (Info Gremiales 3/5/2020).

En el sector petrolero se firmaron convenios que aceptaban recortes salariales que llegaban hasta el 40 %. Muchos de ellos fueron negociados por los gremios y las patronales antes del pacto entre la UIA y la CGT, pero fueron homologados tiempo después. Por ejemplo, en el yacimiento de Vaca Muerta, el Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro, Neuquén y La Pampa acordó el cobro del 60 % del salario (Acuerdo 731/2020). Las empresas que brindan servicios en esos yacimientos se retrasaron con el pago de los salarios y despidieron trabajadores. Las empresas Pecom y Schlumberger ofrecieron planes de retiros voluntarios y la compañía San Antonio pagó los salarios en cuotas (Iprofesional, 5/5/2020). Por otro lado, en el sector minero se firmó un acuerdo entre la Asociación Obrera Minera Argentina (AOMA) y la Cámara Argentina de Empresarios Mineros (CAEM) por la reducción de un 30 % del salario bruto.

En la industria alimenticia, el Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Alimentación (STIA) pactó con la empresa Mondelez, que produce golosinas, el cese de actividades en su planta y el pago del 77 % de los salarios (La Izquierda Diario, 8/5/2020; Info Gremiales, 8/5/2020). También acordó con la empresa avícola Granja Tres Arroyos, que cobraba el ATP, el despido de cincuenta trabajadores contratados (Info Gremiales, 18/5/2020). La empresa láctea Sancor acordó con la Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina (Atilra) retiros voluntarios y suspensiones por el 75 % del salario. La empresa no abonó los retiros voluntarios y adeuda salarios y aguinaldos (Corriente clasista Goyo Flores, 12/4/2020).

En los medios de comunicación se continuó con la actividad, dado que fue declarada esencial. A pesar de ello, en este sector se produjeron suspensiones y despidos. La empresa multimedia Clarín abonó en cuotas los salarios de sus trabajadores, a pesar de recibir ATP (Info Gremiales, 15/5/2020). Los canales de televisión América y C5N también pagaron en cuotas los salarios. Diario Popular abonó solo el 50 % del salario, que es lo que percibe por ATP. La editorial Atlántida, que edita las revistas *Para Ti*, *Gente* y *Paparazzi*, cesó a 45 trabajadores. La empresa IPEA, dueña de la revista *Pronto*, cerró sus puertas a fines de marzo y dejó en la calle a cien trabajadores (Línea Sindical, 3/5/2020)

En el ámbito estatal también se produjeron despidos en todo el país. En la provincia de Buenos Aires hubo cesantías a nivel municipal. Por ejemplo, en el municipio de Tigre se despidieron trabajadores de las áreas de salud, infancia, género y deportes (La Izquierda Diario, 4/5/2020). La municipalidad de Avellaneda

despidió a 27 docentes de la Escuela de Danza y de jardines infantiles (La Izquierda Diario, 29/4/2020). Por su parte, en José C. Paz fueron despedidos 38 trabajadores de la Orquesta Municipal (Tiempo Argentino, 13/4/2020). Además de los despidos, en varias localidades hubo demoras en la liquidación de salarios y también pagos escalonados. La gobernación de la provincia de Jujuy anunció que pagaría los sueldos de los empleados públicos en dos cuotas (Jujuy al momento, 3/5/2020; Todo Jujuy, 9/5/2020). La municipalidad de la ciudad de Córdoba recortó el salario de sus empleados (Vía Córdoba, 22/4/2020). Los trabajadores municipales de la localidad cordobesa Jesús María sufrieron retrasos en el pago de sus haberes (Cadena 3, 5/5/2020). En la localidad bonaerense Luján se produjeron retrasos en el pago de los salarios, se dejaron de abonar horas extras y aumentos previstos (Línea Sindical, 7/5/2020).

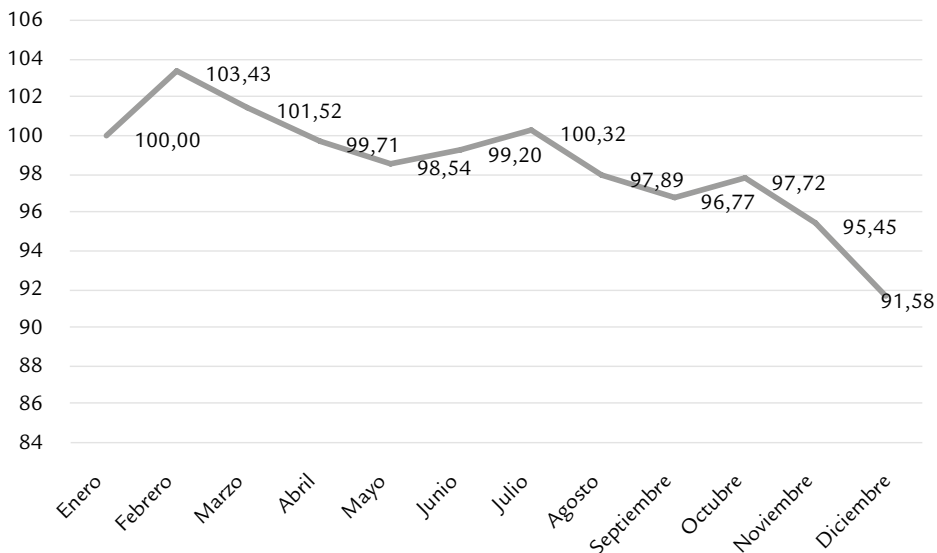
En el municipio bonaerense Avellaneda el personal de los Institutos de Enseñanza Artística que tomó cargo en marzo no cobró sus salarios (La Izquierda Diario, 20/5/2020). En la localidad de Urundel, en la provincia de Salta, no se abonaron los aumentos correspondientes a la paritaria (Página 12, 29/4/2020). La municipalidad de Guaymallén, provincia de Mendoza, no abonó el ítem “servicios extraordinarios” a los empleados que pertenecían a los grupos de riesgo, lo que constituyó un recorte salarial (La Izquierda Diario, 28/4/2020). Las municipalidades de Tres de Febrero y Tigre también intentaron recortar el salario de sus trabajadores (Info Cielo, 1/5/2020; Prensa Obrera, 26/4/2020). También el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires quiso pagar de forma escalonada los sueldos (Línea sindical, 5/5/2020). La gobernación de la provincia de Tierra del Fuego decidió posponer por sesenta días un incremento salarial pactado en paritarias, aunque exceptuó al personal de salud y seguridad (Gremiales del Sur, 6/4/2020). Las negociaciones paritarias fueron en general suspendidas, tanto a nivel de la Administración pública nacional como en varias provincias.

Uno de los sectores más perjudicados fue el de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas. Un informe elaborado por la Federación de Comercio e Industria de CABA reveló que, entre las pequeñas y medianas empresas del área metropolitana de Buenos Aires, solo un 23,1 % abonó los sueldos de abril en tiempo y forma. Además, un 39,8 % no pagó de forma completa los salarios, mientras un 37,1 % no los pagó (Fecoba, 6/5/2020).

Durante 2020 pudo observarse una caída del nivel salarial medida en términos reales. Si se analizan los datos de la Secretaría de Seguridad Social, la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (Ripte, febrero 2021) deflactada por el índice de precios al consumidor del Indec, puede verificarse esa trayectoria. Tras un leve ascenso en febrero, se produce una caída hasta el mes de mayo, luego cierto estancamiento con altibajos y una nueva caída muy pronunciada en el mes de diciembre. El resultado es una tendencia al descenso de los salarios reales.

Gráfico 3

Índice de la evolución real de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables, enero a diciembre de 2020



Fuente: Elaboración propia con base en Ripte e IPC-Indec (2020).

Otro problema lo tuvieron los trabajadores de la economía informal y los llamados cuentapropistas. El 23 de marzo, el Gobierno anunció la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que tenía como fin ayudar a los monotributistas de las categorías más bajas, que suelen ser asalariados encubiertos, trabajadores informales, cuya actividad laboral se ve interrumpida como consecuencia de la cuarentena, así como desocupados que no perciban un plan. La medida consistió en el pago de 10 000 pesos. Quienes accedieron a este subsidio lo cobraron en tres oportunidades y existe la posibilidad de que haya un cuarto pago. El decreto que implementó este subsidio señalaba que los trabajadores aptos para inscribirse son aquellos en cuyo grupo familiar no existía otro ingreso registrado, prestación por desempleo, jubilaciones, pensiones o planes sociales. Cabe destacar que 10 000 pesos para una familia que no percibe ningún otro ingreso no es suficiente para sustentarse un mes, porque no cubre siquiera la canasta básica alimentaria que determina la línea de indigencia, que en marzo se ubicaba en \$17 353,25 para una familia tipo.<sup>3</sup> En total se otorgaron 9 millones de IFE, de los cuales el 61,7 % fue para trabajadores informales o desocupados (Anses, Boletín IFE, junio 2020).

<sup>3</sup> Cabe aclarar que una de las condiciones para el cobro del IFE era no percibir ningún otro plan social. Sí resultaba compatible con el cobro de la Asignación Universal por Hijo, que para el caso de una familia tipo, con dos hijos, consiste en la suma de \$6584 (\$3292 por hijo), lo que sigue ubicando a la familia por debajo de la línea de indigencia.

## 5. Una oleada de luchas

Frente a este panorama se suscitó una serie de conflictos obreros, en especial durante los primeros meses. A comienzos de la cuarentena se produjeron dos casos paradigmáticos de lo que vendría luego: el frigorífico Penta y la fábrica de colchones Bed Time. En Penta los trabajadores reclamaban por la reapertura del frigorífico y el cobro de salarios que la patronal les adeudaba. La empresa cerró sus puertas el 17 de marzo y despidió a 240 trabajadores. Los trabajadores emprendieron un plan de lucha. El 9 de abril fueron reprimidos y la Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Carne (Fesitcara) decidió convocar a una huelga en todo el país en repudio (Página 12, 10/4/2020). En Bed Time se produjeron despidos que lograron ser revertidos gracias a la lucha de los trabajadores, que tomaron la planta por una semana desde el 23 de abril. Además, consiguieron que se pagaran los salarios que la empresa les adeudaba (Info Gremiales, 27/4/2020).

En el sector de fabricación de neumáticos, la empresa FATE intentó rebajar los salarios un 25 %, a pesar de que esta industria fue incluida en el listado de actividades exceptuadas de la cuarentena. Mediante un plan de lucha, el Sindicato del neumático (Sutna) se opuso al descuento salarial y logró evitarlo (Prensa Obrera, 14/5/2020). Por otro lado, en el sector de transporte hubo conflictos por los retrasos en los pagos de salarios, a pesar de que las empresas siguieron en actividad por prestar un servicio esencial. La Unión Tranviarios Automotor (UTA) declaró una huelga el 12 de mayo en la mayoría de las provincias del país, dejando afuera a la Ciudad de Buenos Aires y a los partidos del Conurbano bonaerense (Infobae, 16/4/2020; La Nación, 12/5/2020). Otro reclamo de los trabajadores del sector fue que las empresas garantizaran medidas de prevención y les brindaran elementos de protección personal.

Un sector muy activo durante la pandemia fue el de los repartidores de aplicaciones de entrega inmediata y mensajería, como Rappi, Glovo y Pedidos ya, cuya actividad durante la pandemia se expandió. Uno de los sindicatos que los agrupa, la Asociación de Trabajadores de Reparto, organizó dos jornadas de protestas: el 22 de abril, empalmado con una jornada a nivel internacional, y el 8 de mayo, cuando marcharon al Ministerio de Trabajo (BAE, 24/4/2020; Perfil, 4/5/2020; Prensa Obrera, 8/5/2020). Los trabajadores reclamaban mejores condiciones laborales, provisión de elementos de protección y un aumento salarial.

La fábrica de alfajores La Nirva, ubicada en Lomas del Mirador, cerró y dejó a 65 trabajadores despedidos, a quienes además les adeudaba seis meses de salarios y había estafado con cheques a noventa y sesenta días sin fondos. Los trabajadores decidieron montar un acampe en la puerta del establecimiento (Info Gremiales, 12/5/2020). El 14 de mayo fueron desalojados, pero volvieron a montar su acampe (Estado de Alerta, 15/5/2020). El 18 de mayo consiguieron que la empresa les pagara el 50 % de los salarios y el resto lo cobrarían por ATP (Línea Sindical, 20/5/2020). En el mismo sector, esta vez en Mar del Plata, la fábrica de Postres Balcarce adeudaba dos meses de salarios. El 6 de mayo los trabajadores se manifestaron para exigir el pago de los salarios adeudados (Línea Sindical,

7/5/2020). En ambos casos se destaca la ausencia del sindicato de pasteleros que representa a estos trabajadores. Los obreros del frigorífico de pescado Apolo Fish, de la ciudad de Mar del Plata, tomaron la planta el 11 de mayo para reclamar por los salarios que la empresa les debía desde marzo. Aunque percibía el ATP, la compañía solo pagó una parte de los sueldos (Qué Digital, 18/5/2020; Revista Puerto, 21/5/2020).

En el sector siderúrgico, se produjeron varios conflictos en torno a los acuerdos de suspensiones con descuentos salariales. La fábrica Acindar pretendía suspender trabajadores con el pago del 60 % del salario. La Comisión Interna, tras varios reclamos, consiguió que se abonara, los primeros meses, el 80 % del salario y luego el 90 %. La fábrica Tenaris Siderca, perteneciente al grupo Techint, rescindió el contrato de treinta trabajadores de la contratista Ferrúa SRL, lo que constituye un despido en los hechos. El 18 de mayo los trabajadores se manifestaron en la puerta de la fábrica con un piquete (Ámbito, 18/5/2020).

El sector textil fue muy conflictivo al comienzo de la pandemia, en especial porque el convenio que firmó la Asociación Obrera Textil (AOT) con las empresas del sector fue rechazado por los trabajadores. En Mar del Plata, los obreros de la fábrica Textilana, que siguió funcionando con su capacidad plena para la fabricación de barbijos, marcharon al Ministerio de Trabajo de la localidad para rechazar el acuerdo (La Capital, 27/4/2020). Por su parte, los trabajadores de Textil Río Grande y Austratel, en la provincia de Tierra del Fuego, marcharon al Ministerio de Trabajo para reclamar por los salarios que les adeudaban, incluso con los descuentos acordados (Actualidad TDF, 30/4/2020). En Trelew, en la provincia de Chubut, los obreros del sector realizaron una marcha el 28 de abril en rechazo al acuerdo (El Chubut, 28/4/2020). En esa misma provincia, los trabajadores de Sedamil emprendieron un plan de lucha para exigir que les abonaran las quincenas adeudadas de abril y mayo. El 11 de mayo tomaron la fábrica para reclamar la regularización del pago de los salarios (Mundo Gremial, 12/5/2020). El día 20 de ese mismo mes, se dirigieron a la sede del consejo deliberante de Trelew porque la empresa pretendía despedir trabajadores mediante un plan de retiros voluntarios (Diario Jornada, 20/5/2020). El 7 de mayo, en La Matanza, provincia de Buenos Aires, los trabajadores de la textil Iberoamericana reclamaron en la puerta de la fábrica por el pago de una deuda salarial de tres meses (La Izquierda Diario, 5/5/2020).

En la provincia de Neuquén, los trabajadores del Proyecto Minero de Andacollo protagonizaron un plan de lucha contra los despidos y por el pago de los salarios que les adeudaba la empresa Trident Southern Explorations. La compañía se presentó a concurso de acreedores, dejando a 238 trabajadores en la calle, con una deuda salarial de dos meses. El 5 de mayo, los mineros se dirigían a la capital provincial para reclamar por su situación y fueron frenados por Gendarmería, por lo cual decidieron cortar la ruta 22. La misma Gendarmería fue a revisar sus casas en la madrugada en que los detuvo, por lo que los trabajadores fueron procesados por incumplimiento de la cuarentena. Tras varias negociaciones, el 21

de mayo los mineros lograron un acuerdo con la gobernación mediante el cual les abonaron un bono de 20 mil pesos por marzo, otro de 30 mil pesos por abril y luego cuatro cuotas más de igual monto, mensuales y consecutivas (Río Negro, 27/4/2020, 11/5/2020, 12/5/2020, 13/5/2020, 20/5/2020, 22/5/2020).

En esa misma provincia trabajadores desocupados de la construcción llevaron adelante un plan de lucha. El 13 de mayo cortaron cinco rutas de la provincia porque no estaban cobrando el fondo de desempleo que les correspondía. Como figuraban, de manera oficial, como perceptores del fondo de desempleo, los trabajadores no podían acceder al cobro del IFE (Info Gremiales 20/5/2020). Por su parte, los trabajadores de Expreso Argentino acamparon también el 22 de mayo contra suspensiones y falta de pago (Río Negro, 27/5/2020). Los trabajadores petroleros de las empresas Motomecánica y Expro llamaron el 21 de mayo un paro de 24 horas por falta de pago “en tiempo y forma” de sus salarios y amenazas de despidos (Línea Sindical, 22/5/2020).

En Quilmes, Buenos Aires, la empresa Valot, fabricante de dos productos esenciales como alcohol en gel y repelentes de mosquitos, cuya demanda aumentó, propuso pagar los sueldos del mes de mayo en cuatro cuotas. Los trabajadores rechazaron la propuesta y el 12 de mayo bloquearon el ingreso al establecimiento. La empresa despidió a sesenta trabajadores, por lo que el plan de lucha continuó también por las reincorporaciones (Prensa Obrera, 14/5/2020). También el diario *Clarín* intentó pagar los salarios de abril en cuotas. Los trabajadores llevaron adelante una lucha que incluyó el trabajo a reglamento, el cese de tareas por turnos, quita de firmas y campañas de difusión sobre su crisis salarial (Info Gremiales 15/5/2020).

La gráfica Morvillo, en Buenos Aires, intentó rebajar el salario un 30 %. Además, adeudaba el 50 % del sueldo de abril. El 14 de mayo los trabajadores pararon por 26 horas y consiguieron que se les pagara lo adeudado. Los trabajadores de la transportista Cruz del Sur también debieron enfrentar un intento de recorte salarial. La empresa descontó el 30 % de los sueldos, a pesar de continuar en actividad. Por eso, el 8 de mayo los trabajadores pararon y lograron que les abonen la totalidad de los salarios (Gestión Sindical, 17/5/2020).

Los trabajadores estatales también sufrieron el ajuste y salieron a la lucha en varias localidades. En la provincia de Jujuy, el 14 de mayo, el Frente Amplio Gremial, conformado por los sindicatos estatales, organizaron una protesta para rechazar el pago de los sueldos en cuotas (La Izquierda Diario, 14/5/2020). En la provincia de Chubut, el 18 de mayo, la mesa de unidad sindical, conformada por los gremios docentes y estatales, realizó marchas y caravanas en varias ciudades de la provincia para exigir el pago de los sueldos atrasados de hasta dos meses (Jornada, 18/5/2020). En la Ciudad de Córdoba, el 8 de mayo, el Sindicato Único de Obreros y Empleados Municipales (Suoem) marchó contra los descuentos salariales, que en algunos casos llegaron hasta un 50 % (Cadena 3, 8/5/2020). Como represaría, trece trabajadores resultaron imputados por violar la cuarentena.

El 7 de mayo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se llevó adelante una concentración en la legislatura contra el pago escalonado de los salarios (Infobae, 7/5/2020). En Tigre, el 4 de mayo, los empleados de las áreas afectadas por los despidos hicieron un corte frente al municipio para exigir que se reincorporasen a los despedidos y que se pagaran salarios adeudados (La Izquierda Diario, 4/5/2020). Los empleados municipales de la localidad de Urundel, provincia de Salta, organizaron una protesta para solicitar el pago de un aumento del 30 % que había sido pactado. El 21 de abril montaron una olla popular frente a la municipalidad (Página 12, 24/4/2020). En Jesús María, provincia de Córdoba, los trabajadores reclamaron por el pago de salarios adeudados. El 4 de mayo, mientras estaban reunidos en asamblea en las afueras de un obrador del municipio fueron apresados 41 trabajadores (Cadena 3, 5/5/2020). En la provincia de Chubut, la empresa pesquera Fyrsa adeudaba el pago de dos meses. Los 250 trabajadores de la empresa se movilizaron a la gobernación el 15 de mayo (Info Alimentación, 15/5/2020). El 20 de mayo se organizó una marcha en conjunto de textiles, pesqueros, estatales y docentes hacia la Municipalidad de Trelew y el Concejo Deliberante (El Chubut, 20/5/2020).

## 6. Conclusiones

En este artículo se ha examinado el modo en que la pandemia impactó en el terreno laboral y la forma en la que el Gobierno argentino enfrentó la situación; para ello, se propuso estudiar las políticas implementadas y sus consecuencias, así como la conflictividad desatada. Tras la aparición en Argentina de los primeros casos de covid-19, comenzaron las presiones sobre el Gobierno para declarar cuarentena. Se registraron los primeros conflictos relacionados con licencias para no asistir al trabajo y la falta de medidas de protección sanitaria. Si bien se decretó el ASPO en poco tiempo, de forma relativa, ya al otro día de establecido el confinamiento se comenzó a exceptuar actividades declarándolas esenciales, aun cuando su carácter esencial resulta cuestionable ya que no se trata de bienes imprescindibles para la subsistencia de la población. Sin embargo, el Gobierno concedió la declaración de esencial a diferentes sectores empresarios que reclamaban por la continuidad de la actividad económica, incluso contra el reclamo de los trabajadores que se oponían a regresar.

Durante la cuarentena se aprobaron dos normas que regulan modalidades de trabajo que se extendieron en ese contexto. Por un lado, se estableció que los trabajadores eventuales contratados durante el ASPO podrían ser despedidos sin mayor trámite una vez finalizada la cuarentena. Por otro, la legislación sobre el teletrabajo incorporó unos cuantos puntos favorables, algunos cuya vigencia fue suspendida antes de declarar el ASPO y se dejó librada a la negociación de cada sector otros, lo cual resulta perjudicial. Además, esa ley solo entrará en vigencia noventa días después de culminado el ASPO. En tal sentido, se observa una desprotección legal de los trabajadores que enfrentan esta modalidad de trabajo durante la cuarentena y una ventaja para los empleadores que son librados de cumplir con la reglamentación en el momento en que esta modalidad se encuentra más extendida.



La regulación y las medidas tendientes a evitar el aumento de la desocupación no lograron frenar los despidos ni las suspensiones. Se verifica una disminución del empleo registrado y un aumento de las suspensiones a lo largo del año. A su vez, se habilitó una reducción del salario nominal que se sumó a la caída del salario real por la postergación de las negociaciones paritarias. El Gobierno pactó con la dirigencia gremial y las organizaciones empresariales reducciones salariales que afectaron con fuerza los ingresos obreros en un contexto inflacionario. La caída del salario real durante 2020 atestigua los efectos de esa política. También, se intentó proveer algún ingreso a los desocupados y trabajadores informales, lo cual resultó insuficiente, al tiempo que dificultaba el cumplimiento de la cuarentena en este sector de trabajadores.

Por último, la profundización de la crisis económica, las rebajas salariales nominales y reales y el avance de los despidos y las suspensiones generaron una oleada de conflictividad obrera, en la que se observó una tendencia a la acción de los trabajadores por fuera de los marcos institucionales de los sindicatos y con prevalencia de la acción directa. Las principales causas de conflictividad fueron los despidos y las suspensiones, retrasos en el cobro de los salarios y las rebajas salariales pactadas por los gremios.

Han sido abordados diferentes aspectos del problema que se gestó con la aparición de la pandemia, contexto en el que parecían oponerse las necesidades sanitarias y las económicas del capitalismo, enfrentándose los intereses de la burguesía que buscaba mantener sus ganancias y los de los trabajadores, que temían por los riesgos a los que se exponían. Las políticas impulsadas por el Gobierno no se volcaron hacia la defensa de los reclamos obreros, sino al resguardo de los intereses de la burguesía. La burocracia sindical actuó en el mismo sentido, al no escuchar las demandas obreras. La pandemia no inauguró, sino que profundizó la crisis, lo que agudizó las tendencias previas en el ámbito laboral.

## 7. Referencias bibliográficas

- Basualdo, V., y Peláez, P. (2020). Procesos de conflictividad laboral en el marco de la pandemia del covid-19 en Argentina (marzo-mayo 2020). *Rei, Revista Estudos Institucionais*, 6(3), 1086-1134. <https://doi.org/10.21783/rei.v6i3.536>
- Calello, O. (1987). *Peronismo y bonapartismo*. Buenos Aires: CEAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2020). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. El Trabajo en Tiempos de Pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago: Cepal. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45557-coyuntura-laboral-america-latina-caribe-trabajo-tiempos-pandemia-desafios-frente>
- Ernst, C., y Mourelo, E. (2020). *La COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: impacto y respuestas de política. Informe técnico*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo, 1-20. Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_740742.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_740742.pdf)

- Gaggero, A., Schorr, M., y Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones.
- Ghigliani, P. (2009). Sindicatos y personificación de capital: acerca de la emergencia de un sindicalismo empresario en Argentina. *27.º Congreso ALAS*, 0-6.
- Gramsci, A. (1984). *Notas sobre Maquiavelo. Sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Ediciones Nueva visión.
- Harari, F. (2019). *La Triple K. Los grupos de represión paraestatales en la Argentina reciente (1999-2016)*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- Harari, I. (2010). La burocracia peronista. El sindicato automotriz argentino ante el auge de la lucha de clases. 1969-1976. *Izquierdas*, 8, 1-19.
- Harari, I., y Bil, D. (2021). La reforma laboral y sus fundamentos económicos en perspectiva histórica. *Opinión Jurídica*, 20(42), 229-254.
- Harari, I., Villanova, N., y Sartelli, E. (2019). Radiografía de la estructura laboral tras los gobiernos kirchneristas. *Kairós*, 2(2), 1-22.
- Kabat, M. (2017). *Perón Leaks. Una re-lectura del peronismo a partir de sus documentos secretos. 1943-1955*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- Kabat, M., Harari, I., Egan, J., Fernández, R., Cominiello, S., Muñoz, R., y Murmis, E. (2014). Avances y retrocesos de la flexibilidad laboral en la Argentina. Aportes para una comparación de las trayectorias históricas de distintas ramas de actividad. *Mundos Do Trabalho*, 6(12), 273-297.
- Lobbe, H. (2006). *La guerrilla fabril. Clase Obrera e izquierda en la Coordinadora de Zona Norte del Gran Buenos Aires (1975-1976)*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- Marticorena, C., y D'Urso, L. (2018). Alcances y límites de los procesos de reorganización sindical en la Argentina: de la crisis del 2001 a la recomposición de la agenda neoliberal. *Revista Da ABET*, 17(2), 236-262. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/87472%0Ahttps://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/8207>
- Marx, K. (1985). *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*. Barcelona: Planeta-De Agostini.
- Miliband, R. (1980). *El Estado en la sociedad capitalista*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Miliband, R., Poulantzas, N., y Laclau, E. (1991). *Debates sobre el Estado capitalista*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Montes, J., Palermo, H., Spinosa, L., y Ventrici, P. (2020). La situación del empleo en Argentina durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio. Informe a partir de una encuesta autoadministrada a delegados y delegadas sindicales del sector público, servicios, comercio e industria. Buenos Aires: CEIL. Recuperado de [http://www.ceil-conicet.gov.ar/?attachment\\_id=1076](http://www.ceil-conicet.gov.ar/?attachment_id=1076)
- Montes, J., y Ventrici, P. (2017). Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal Argentina. *Revista de Políticas Públicas*, 21(2), 661-680.
- Poulantzas, N. (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Pucciarelli, A., y Castellani, A. (2017). *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Madrid: Siglo XXI Editores.

- Sanz Cerbino, G., & Grimaldi, N. E. (2020). Las bases sociales del macrismo: accionar y reclamos de la burguesía argentina, 2009-2015. *Estado & comunes, Revista de políticas y problemas públicos*, 1(10), 73-93. Quito: IAEN.
- Sartelli, E. (2020). Confiar y esperar. El nacimiento de la burocracia sindical en la Argentina, 1917-1921. *Ciclos En La Historia, La Economía y La Sociedad*, XXVII(54), 157-180.
- \_\_\_\_\_. (2013). *La cajita infeliz. Un viaje marxista a través del capitalismo*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- \_\_\_\_\_. (2005). *La plaza es nuestra: el Argentinazo a la luz de la lucha de la clase obrera en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Ediciones RyR.
- Senén, C., y Haidar, J. (2009). Los debates acerca de la “revitalización sindical” y su aplicación en el análisis sectorial en Argentina. *Revista Latinoamericana de Estudios Del Trabajo (Relet)*, 2(22), 5-31.
- Thwaites, M. (Comp.). (2007). *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo.

### Direcciones web consultadas

- Actualidad TDF (4/5/2020). Dos textiles se movilizan al ministerio de Trabajo, en plena cuarentena, contra el regreso a producir ante deuda salarial. Recuperado de <https://www.actualidadtdf.com.ar/dos-textiles-se-movilizan-al-ministerio-de-trabajo-en-plena-cuarentena-contra-el-regreso-a-la-produccion/>
- Ámbito (17/3/2020). Empleados de shoppings protestaron y pidieron el cierre por el coronavirus. Recuperado de <https://www.ambito.com/informacion-general/shopping/empleados-s-protestaron-y-pidieron-el-cierre-el-coronavirus-n5089279>
- \_\_\_\_\_. (18/5/2020). Más ajuste en Techint: echan a 30 operarios de una contratista de Siderca y temen por otros 600 despidos. Recuperado de <https://www.ambito.com/politica/techint/mas-ajuste-echan-30-operarios-una-contratista-siderca-y-temen-otros-600-despidos-n5103392>
- ATE (19/3/2020). ATE solicitó el reconocimiento de la función científica de lxs trabajadores del Malbrán. Recuperado de <https://ate.org.ar/ate-solicito-el-reconocimiento-de-la-funcion-cientifica-de-lxs-trabajadores-del-malbran/>
- BAE (24/4/2020). Repartidores argentinos se suman al paro internacional de trabajadores de delivery. Recuperado de <https://www.baenegocios.com/politica/Repartidores-argentinos-se-suman-al-primer-paro-internacional-de-trabajadores-de-delivery-20200421-0087.html?fbclid=IwAR1SbmuvZydByWL2GxuGqTA8P96GjS64ftOTCXIjCmPNEDV0O4ny9wdunME>
- Cadena 3 (5/5/2020). Recuperan la libertad los agentes municipales de Jesús María. Recuperado de [https://www.cadena3.com/noticia/turno-noche/jesus-maria-40-detenedos-en-una-protesta-de-municipales\\_259309](https://www.cadena3.com/noticia/turno-noche/jesus-maria-40-detenedos-en-una-protesta-de-municipales_259309)
- Corriente Goyo Flores (18/3/2020). Ante la emergencia sanitaria: ¡Basta de trabajar! Recuperado de <https://www.facebook.com/LaGoyoFlores/photos/503222487029186>
- \_\_\_\_\_. (20/3/2020). Otra vez Techint atenta contra la salud obrera: ¡En Tenaris Siderca no hay ninguna producción esencial! Recuperado de <https://www.facebook.com/LaGoyoFlores/photos/504729630211805>

- \_\_\_\_\_ (20/3/2020). Paro en Pepsico Mar del Plata: la ganancia o la vida ¡Pepsico-MDP no produce nada esencial! Recuperado de <https://www.facebook.com/LaGoyoFlores/photos/504523246899110>
- \_\_\_\_\_ (22/3/2020). Pepsico, Felfort y alimentación: la lucha paga. Recuperado de <https://www.facebook.com/LaGoyoFlores/photos/505853020099466>
- \_\_\_\_\_ (12/4/2020). Danone, Verónica y Sancor: las patronales lecheras defienden sus ganancias contra los trabajadores. Recuperado de <https://www.facebook.com/LaGoyoFlores/photos/517848682233233>
- \_\_\_\_\_ (5/5/2020). Suoem marcha al Concejo en rechazo a la quita de horas. Recuperado de [https://www.cadena3.com/noticia/radioinforme-3/suoem-marcha-al-concejo-en-rechazo-a-la-quita-de-horas\\_259585](https://www.cadena3.com/noticia/radioinforme-3/suoem-marcha-al-concejo-en-rechazo-a-la-quita-de-horas_259585)
- Diario Jornada (20/5/2020). Trabajadores de la textil Sedamil marcharon por las calles de Trelew. Recuperado de [https://www.diariojornada.com.ar/273876/provincia/trabajadores\\_de\\_la\\_textil\\_sedamil\\_marcharon\\_por\\_las\\_calles\\_de\\_trelew](https://www.diariojornada.com.ar/273876/provincia/trabajadores_de_la_textil_sedamil_marcharon_por_las_calles_de_trelew)
- El Chubut (28/4/2020). Obreros textiles quieren movilizarse hoy en Trelew contra los recortes salariales por la cuarentena. Recuperado de <https://www.elchubut.com.ar/nota/2020-4-27-21-59-0-obreros-textiles-quieren-movilizar-se-hoy-en-trelew-contra-los-recortes-salariales-por-la-cuarentena>
- \_\_\_\_\_ (21/5/2020). Trabajadores de Fyrsa y estatales se plegaron a la marcha de los textiles. Recuperado de <https://www.elchubut.com.ar/nota/2020-5-20-22-30-0-trabajadores-de-fyrsa-y-estatales-se-plegaron-a-la-marcha-de-los-textiles>
- Estado de Alerta (15/5/2020). Despedidos de La Nirva reclaman seis meses de sueldos impagos y denuncian que el Sindicato Pastelero “desapareció”. Recuperado de <https://estadodealerta.com.ar/desalojados-del-acampe-frente-a-la-nirva-denuncian-que-la-fabrica-cerro-adeudandoles-el-salario-de-siete-meses/>
- Fecoba (6/5/2020). Solo el 23 por ciento de las Pymes del AMBA pagó sueldos de abril en forma completa y más del 80 requirió ayuda. Recuperado de <https://fecoba.org.ar/solo-el-23-por-ciento-de-las-pymes-del-amba-pago-sueldos-de-abril-en-forma-completa-y-mas-del-80-requirio-ayuda/>
- Gestión Sindical (17/5/2020). Tras el paro, la gráfica Morillo se comprometió a pagarle el salario completo de abril a sus trabajadores. Recuperado de <https://gestionsindical.com/tras-el-paro-la-grafica-morillo-se-comprometio-a-pagarle-el-salario-completo-de-abril-a-sus-trabajadores/>
- Gremiales del Sur (6/4/2020). El Gobierno de Tierra del Fuego suspendió por 60 días el aumento a docentes y estatales. Recuperado de <https://gremialesdelsur.com.ar/nota/23044-El-Gobierno-de-Tierra-del-Fuego-suspendi---por-60-d--as-el-aumento-a-docentes-y-estatales>
- Infobae (12/5/2020). En medio de la pandemia, la UTA paraliza el transporte de colectivos en la mayoría de las provincias. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2020/05/12/en-medio-de-la-pandemia-la-uta-paraliza-el-transporte-de-colectivos-en-la-mayoria-de-las-provincias/>
- \_\_\_\_\_ (7/5/2020). Otro día de protestas en la Ciudad de Buenos Aires pese a la cuarentena obligatoria. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2020/05/07/tension-en-la-legislatura-portena-por-una-protesta-en-rechazo-a-la-emergencia-economica/>

- Info Alimentación (15/5/2020). Nuevo reclamo de Trabajadores de Fyrsa. Recuperado de <https://www.infoalimentacion.com.ar/2020/05/15/trabajadores-de-fyrsa-protentan-en-casa-de-gobierno-de-chubut/>
- Info Cielo (18/3/2020). Deudas, conciliación y represión, se espesa el conflicto del lavadero Apparel. Recuperado de <https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=61539>
- \_\_\_\_\_ (27/4/2020). En pleno aislamiento, ocupan la planta de BedTime que debe salarios y quiere despedir el 50% de su personal. Recuperado de [https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=61976&fbclid=IwAR1HPKI\\_PLz0LK7\\_Zjen6njksLbbBGFJfHK0SWJ\\_g8qq3u5xr-rEaf\\_\\_nJA](https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=61976&fbclid=IwAR1HPKI_PLz0LK7_Zjen6njksLbbBGFJfHK0SWJ_g8qq3u5xr-rEaf__nJA)
- \_\_\_\_\_ (1/5/2020). Zamora copia a Valenzuela y ajusta en el salario de los trabajadores municipales. Recuperado de <https://infocielo.com/tigre/zamora-copia-valenzuela-y-ajusta-el-salario-los-trabajadores-municipales-n117634>
- \_\_\_\_\_ (3/5/2020). Insólito: medias Cocot pide a sus empleados que “devuelvan” plata porque el acuerdo con el gremio es más bajo de lo que ya pagó. Recuperado de <https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62054>
- \_\_\_\_\_ (8/5/2020). Todo al revés: Mondelez, que no paró en el aislamiento, detiene la producción y suspende a sus operarios. Recuperado de [https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62117&fbclid=IwAR0j7fFtSRidZoXxNpa\\_1UdKJqYdvT1o2M6GTyIMRVw72hEWUgkPmLTs30](https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62117&fbclid=IwAR0j7fFtSRidZoXxNpa_1UdKJqYdvT1o2M6GTyIMRVw72hEWUgkPmLTs30)
- Info Gremiales (12/5/2020). La Nirva les debe 7 meses y los empleados instalan una olla popular en los portones para que no la vacíen. Recuperado de [https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62159&fbclid=IwAR1FUjP1nuAb2FM9HQ18j-XmO\\_IY1R1BTko278kXrGF8xe1CcCKxLjwg20o](https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62159&fbclid=IwAR1FUjP1nuAb2FM9HQ18j-XmO_IY1R1BTko278kXrGF8xe1CcCKxLjwg20o)
- \_\_\_\_\_ (15/5/2020). Clarín sostiene el pago en cuotas de los salarios y presiona a los periodistas para que “acepten” sin protestar. Recuperado de [https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62200&fbclid=IwAR0s2QP1Qv3-wNtNwXHX81t-W2bYSXhXkZd\\_hJHhdxpOL8Zbq-ixe6MHZNeg](https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62200&fbclid=IwAR0s2QP1Qv3-wNtNwXHX81t-W2bYSXhXkZd_hJHhdxpOL8Zbq-ixe6MHZNeg)
- \_\_\_\_\_ (18/5/2020). El Estado pagó la mitad de los salarios de Granja Tres Arroyos que igual despidió 50 empleados. Recuperado de [https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62218&fbclid=IwAR0PhIH2J\\_9frUjmP0WpA-9cWugaMb86BFbY7-iQFVv3amBKF-2o6GazD90](https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62218&fbclid=IwAR0PhIH2J_9frUjmP0WpA-9cWugaMb86BFbY7-iQFVv3amBKF-2o6GazD90)
- \_\_\_\_\_ (20/5/2020). Desocupados de la construcción cortaron las rutas de Cutral C6 y Plaza Huinul. Recuperado de [https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62248&fbclid=IwAR0WvteW\\_1wYbKumTOguAlmPTnhyDY0W-gVtVEXbedQx4PwwDXQ-UZa4A8U](https://www.infogremiales.com.ar/noticia.php?n=62248&fbclid=IwAR0WvteW_1wYbKumTOguAlmPTnhyDY0W-gVtVEXbedQx4PwwDXQ-UZa4A8U)
- Iprofesional (5/5/2020). Las petroleras PECOM y Schlumberger ofrecen retiros voluntarios y Weatherford suspendió todo el personal. Recuperado de <https://www.iprofesional.com/economia/315441-retiros-voluntarios-y-suspensiones-en-pecom-schlumberger-y-weatherford>
- Jornada (18/5/2020). Caravana de estatales: protesta en toda la provincia. Recuperado de [https://www.diariojornada.com.ar/273699/provincia/caravana\\_de\\_estatales\\_protesta\\_en\\_toda\\_la\\_provincia/](https://www.diariojornada.com.ar/273699/provincia/caravana_de_estatales_protesta_en_toda_la_provincia/)

- Jujuy al momento (3/5/2020). Los sueldos de estatales serán pagados en dos cuotas. Recuperado de <https://www.jujuyalmomento.com/gobierno/los-sueldos-estatales-seran-pagados-dos-cuotas-n106147>
- La Capital (27/4/2020). Trabajadores de Textilana se manifestaron contra recortes salariales en el sector textil. Recuperado de <https://www.lacapitalmdp.com/trabajadores-de-textilana-se-manifestaron-contra-recortes-salariales-en-el-sector-textil/>
- La Izquierda Diario (28/4/2020). Denuncian recorte salarial a trabajadores municipales de Guaymallén. Recuperado de <https://www.laizquierdadiario.com/Denuncian-recorte-salarial-a-trabajadores-municipales-de-Guaymallen>
- \_\_\_\_\_ (29/4/2020). Ferraresi despide 27 docentes en Avellaneda. Recuperado de <https://www.laizquierdadiario.com/Ferraresi-despide-27-docentes-en-Avellaneda>
- \_\_\_\_\_ (4/5/2020). Protesta de municipales de Tigre contra los despidos y rebajas salariales del intendente Zamora. Recuperado de <https://www.laizquierdadiario.com/Protesta-de-municipales-de-Tigre-contra-los-despidos-y-rebajas-salariales-del-intendente-Zamora>
- \_\_\_\_\_ (5/5/2020). Textil Iberoamericana: “El hambre de nuestros hijos no espera”. Recuperado de <https://www.laizquierdadiario.com/Textil-Iberoamericana-El-hambre-de-nuestros-hijos-no-espera>
- \_\_\_\_\_ (8/5/2020). Mondelez: rechazan enérgicamente “la traición de Daer” al firmar suspensiones ilegales. Recuperado de <https://www.laizquierdadiario.com/Mondelez-rechazan-energeticamente-la-traicion-de-Daer-al-firmar-suspensiones-ilegales>
- \_\_\_\_\_ (14/5/2020). Jujuy: trabajadores estatales y precarios manifiestan frente a Casa de Gobierno. Recuperado de <https://www.laizquierdadiario.com/Jujuy-trabajadores-estatales-y-precarios-manifiestan-frente-a-Casa-de-Gobierno>
- \_\_\_\_\_ (20/5/2020). Ferraresi no paga salarios de docentes municipales desde marzo. Recuperado de <https://www.laizquierdadiario.com/Ferraresi-no-paga-salarios-de-docentes-municipales-desde-marzo>
- La Nación (5/5/2020). Coronavirus. Starbucks y Burger King cierran 13 locales en el país por la crisis. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/coronavirus-starbucks-burger-king-cierran-locales-crisis-nid2361425/>
- \_\_\_\_\_ (12/5/2020). Coronavirus en la Argentina: comenzó el paro de 24 horas de la UTA y no habrá transporte en las provincias. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/coronavirus-en-la-argentina-comenzo-el-paro-de-24hs-de-la-uta-en-el-interior-nid2364322/>
- Línea Sindical (3/5/2020). Despidos, salarios en baja y flexibilización: los desafíos de los trabajadores de prensa. Recuperado de [https://www.lineasindical.com.ar/despidos-salarios-baja-flexibilizacion-desafios-trabajadores-prensa-n-1601569.html?fbclid=IwAR1tGyHsvRV82pFAQBa7B5asHbai-Zo479Xwk2G\\_8FivX9OeM40xvAq\\_W98](https://www.lineasindical.com.ar/despidos-salarios-baja-flexibilizacion-desafios-trabajadores-prensa-n-1601569.html?fbclid=IwAR1tGyHsvRV82pFAQBa7B5asHbai-Zo479Xwk2G_8FivX9OeM40xvAq_W98)
- \_\_\_\_\_ (5/5/2020). Gremios porteños preparan protesta contra proyecto de Larreta que habilita el pago de salarios en cuotas. Recuperado de [https://www.lineasindical.com.ar/gremios-portenos-preparan-protesta-contra-proyecto-larreta-habilita-pago-salarios-cuotas-n-1601818.html?fbclid=IwAR34x1FQLBnSi\\_j5ouWF9c4eymbK08O7IqxqEZkztFXosvQ8fCJWNoc73rrw](https://www.lineasindical.com.ar/gremios-portenos-preparan-protesta-contra-proyecto-larreta-habilita-pago-salarios-cuotas-n-1601818.html?fbclid=IwAR34x1FQLBnSi_j5ouWF9c4eymbK08O7IqxqEZkztFXosvQ8fCJWNoc73rrw)

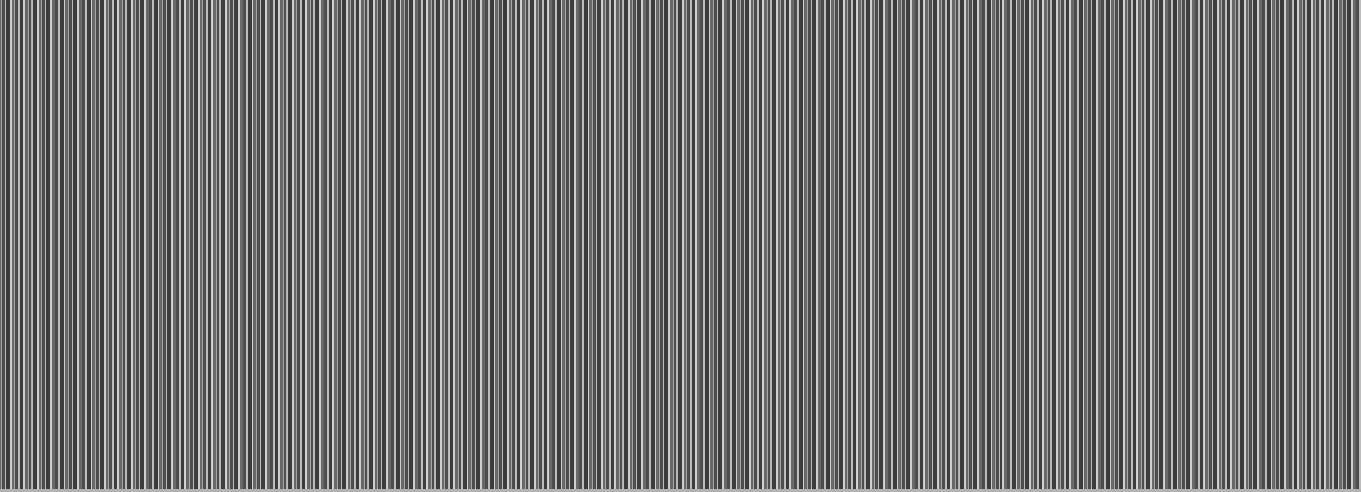
- \_\_\_\_\_ (7/5/2020). El Sindicato de Trabajadores Municipales exige una reunión con el Intendente. Recuperado de <https://www.lineasindical.com.ar/sindicato-trabajadores-municipales-exige-reunion-intendente-n-1602006.html?fbclid=IwAR2Y-DVszZ36wn-DB6KxFH3wcGob5bw6FXoYxYmSQdkw8ztuCqjJO-uM8mU>
- \_\_\_\_\_ (7/5/2020). Postres Balcarce: 130 familias no cobran sus sueldos. Recuperado de <https://www.lineasindical.com.ar/postres-balcarce-familias-cobran-sueldos-n-1602030.html?fbclid=IwAR0TVzNICAOG8AaJ5jK0CohSn2RXSi9gzgwpIRjB0K3gpPWe8xfPPirpduY>
- \_\_\_\_\_ (21/5/2020). Luego de 7 meses de lucha, lxs trabajadorxs de La Nirva cobrarán los salarios adeudados. Recuperado de <https://www.lineasindical.com.ar/matanza-luego-meses-lucha-trabajadorxs-nirva-cobrarán-salarios-adeudados-n-1603576.html?fbclid=IwAR0FxC6dbfFoQ8m7DxuGWg8sKNgYqz7fCul1RUrgwcXU59tOyuligsT0ALs>
- \_\_\_\_\_ (22/5/2020). Neuquén: Trabajadores petroleros paran por falta de pago “en tiempo y forma”. Recuperado de [https://www.lineasindical.com.ar/neuquen-trabajadores-petroleros-paran-falta-pago-tiempo-forma-n-1603713.html?fbclid=IwAR36xmj8Ytiyc\\_D0iUBQbetH0Uj\\_ERfvleSrTLq9bsLGpinXqmhhdzQYoGo](https://www.lineasindical.com.ar/neuquen-trabajadores-petroleros-paran-falta-pago-tiempo-forma-n-1603713.html?fbclid=IwAR36xmj8Ytiyc_D0iUBQbetH0Uj_ERfvleSrTLq9bsLGpinXqmhhdzQYoGo)
- Mundo Gremial (17/3/2020). Coronavirus: El pedido de Alberto a los gremios por las licencias a privados. Recuperado de <https://mundogremial.com/los-gremios-deben-explicar-a-los-empresarios-la-importancia-de-soportar-unos-dias-de-licencia/>
- \_\_\_\_\_ (18/3/2020). Héctor Daer: “La semana que viene se va a parar el país”. Recuperado de <https://mundogremial.com/hector-daer-la-semana-que-viene-se-va-a-parar-el-pais/>
- \_\_\_\_\_ (12/5/2020). Textiles chubutenses toman fábrica por falta de pago de sueldos. Recuperado de [https://mundogremial.com/textiles-chubutenses-toman-fabrica-por-falta-de-pago-de-sueldos/?fbclid=IwAR1xYP02pRWTSd\\_4koe1x1NvDEGmhyTrbjwd2wuij74mFMfrw1fSUZfK2fE](https://mundogremial.com/textiles-chubutenses-toman-fabrica-por-falta-de-pago-de-sueldos/?fbclid=IwAR1xYP02pRWTSd_4koe1x1NvDEGmhyTrbjwd2wuij74mFMfrw1fSUZfK2fE)
- Página 12 (11/4/2020). Tras la represión a los trabajadores del frigorífico Penta. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/258909-tras-la-represion-a-los-trabajadores-del-frigorifico-penta>
- \_\_\_\_\_ (24/4/2020). Urundel: municipales reclaman un aumento del 30%. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/261830-urundel-municipales-reclaman-un-aumento-del-30>
- Perfil (4/5/2020). Repartidores de apps paran y marchan a Trabajo este viernes. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/economia/paro-repartidores-apps-marchan-ministerio-trabajo-viernes-8-mayo.phtml>
- Polo Sur TDF (16/3/2020). Trabajadores decidieron retirarse de las fábricas. Recuperado de <https://polosurtdf.com.ar/ultimo-momento-trabajadores-decidieron-retirarse-de-las-fabricas/>
- Prensa Obrera (4/5/2020). Tigre: se movilizaron los municipales contra los despidos y la rebaja salarial. Recuperado de <https://prensaobrera.com/sindicales/tigre-se-movilizaron-los-municipales-contra-los-despidos-y-la-rebaja-salarial/>
- \_\_\_\_\_ (8/5/2020). Paro los trabajadores de las apps de reparto y movilizan del Obelisco al Ministerio de Trabajo. Recuperado de <https://prensaobrera.com/sindicales/paran-los-trabajadores-de-las-apps-de-reparto-y-movilizan-del-obelisco-al-ministerio-de-trabajo/>

- \_\_\_\_\_ (14/5/2020). Con paros y bloqueos ganaron los trabajadores de Valot. Recuperado de <https://prensaobrera.com/sindicales/con-paros-y-bloqueos-ganaron-los-trabajadores-de-valot/>
- \_\_\_\_\_ (14/5/2020). El Sutna se movilizó al Ministerio de Trabajo. Recuperado de <https://prensaobrera.com/sindicales/el-sutna-se-movilizo-al-ministerio-de-trabajo/>
- Qué Digital (18/5/2020). Apolo Fish: siete días de toma, con pagos del gobierno y sin respuestas de la patronal. Recuperado de <https://quedigital.com.ar/sociedad/apolo-fish-siete-dias-de-toma-con-pagos-del-gobierno-y-sin-respuestas-de-la-patronal/>
- Radio Nacional (23/3/20). Alberto Fernández: “Si el dilema es la economía o la vida yo elijo la vida”. Recuperado de <https://www.radionacional.com.ar/alberto-fernandez-si-el-dilema-es-la-economia-o-la-vida-yo-elijo-la-vida/>
- Revista Puerto (14/5/2020). Conflicto en Apolo Fish por retraso de pago. Recuperado de <https://revistapuerto.com.ar/2020/05/conflicto-en-apollo-fish-por-retraso-de-pago/>
- Río Negro (11/5/2020). La minera Trident operó en Andacollo sin pagar la garantía y dejó deudas millonarias. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/trident-ope-ro-en-andacollo-sin-pagar-la-garantia-y-dejo-deudas-millonarias-1352823/>
- \_\_\_\_\_ (13/5/2020). Piden que se investigue el accionar de Gendarmería con los mineros de Andacollo. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/piden-que-se-investi-gue-el-accionar-de-gendarmeria-con-los-mineros-de-andacollo-1356393/>
- \_\_\_\_\_ (20/5/2020) Mineros de Andacollo tienen una nueva reunión en la sede del Ministerio Público Fiscal. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/mineros-cortan-la-ruta-22-y-analizan-endurecer-la-protesta-1363364/>
- \_\_\_\_\_ (22/5/2020). Gobierno anunció que llegó a un acuerdo con los mineros de Andacollo. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/gobierno-anuncio-que-llego-a-un-acuerdo-con-los-mineros-de-andacollo-1365728/>
- \_\_\_\_\_ (27/4/2020). Mineros de Andacollo siguen sin cobrar y mantienen los bloqueos. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/mineros-de-andacollo-siguen-sin-cobrar-y-mantienen-los-bloqueos-1338076/>
- \_\_\_\_\_ (27/5/2020). Continúa el acampe y piden que se inspeccione a Expreso Argentino en Neuquén. Recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/continua-el-acampe-y-piden-que-se-inspeccione-a-expreso-argentino-en-neuquen-1372322/>
- Sitio Gremial (19/5/2020). La UOM denunció falta de pago de salarios, despidos y suspensiones en Acindar. Recuperado de <https://sitiogremial.com.ar/la-uom-denuncio-falta-de-pago-de-salarios-despidos-y-suspensiones-en-acindar/>
- Tiempo Argentino (13/4/2020). Los músicos de la orquesta de José C. Paz piden por su reincorporación. Recuperado de <https://www.tiempoar.com.ar/nota/los-musicos-de-la-orquesta-de-jose-c-paz-piden-por-su-reincorporacion>
- Todo Jujuy (6/5/2020). En dos cuotas. Empezó el cronograma de pagos a la administración pública. Recuperado de <https://www.todojujuy.com/ujuy/empezo-el-cronograma-pagos-la-administracion-publica-n134166>
- Vía Córdoba (22/4/2020). Suoem en estado de alerta por recortes salariales. Recuperado de <https://viapais.com.ar/cordoba/1716521-suoem-en-estado-de-alerta-por-recortes-salariales/>





# Coyuntura



# Las políticas nacionales oceánicas y costeras en la gobernabilidad marítima de Ecuador

## *The national oceanic and coastal policies in the maritime governance of Ecuador*

David Leonardo Vélez Altamirano

Investigador independiente, Ecuador

Correo electrónico: [dvelez2476@gmail.com](mailto:dvelez2476@gmail.com)

Orcid: 0000-0003-0619-2659

*Recibido: 25-agosto-2020. Aceptado: 15-marzo-2021. Publicado: 15-julio-2021.*

### Resumen

Este artículo analiza la contribución de las políticas nacionales oceánicas y costeras (PNOC) de Ecuador a la gobernabilidad marítima, mediante una comparación con Brasil y Colombia, países que tienen una visión estratégica planificada al respecto. Esta comparación resulta clave para establecer las bases de un modelo de gobernabilidad marítima aplicable al Ecuador. Para ello, acudimos a información proveniente de la normativa legal vigente de los tres países, así como a fuentes secundarias relevantes en el tratamiento sobre el tema que nos convoca. Entre los resultados obtenidos tenemos que, pese a que las PNOC ecuatorianas se encuentran vigentes, en el marco de los tratados regionales e internacionales no han logrado implementarse de forma efectiva, lo que ha afectado el trabajo de las diversas entidades gubernamentales a cargo. Para que estas políticas contribuyan a la gobernabilidad marítima de Ecuador se requiere de una serie de acciones a nivel Ejecutivo orientadas sobre todo a generar una mayor cooperación interinstitucional.

**Palabras clave:** políticas oceánicas y costeras, gobernabilidad marítima, espacios marítimos, entidades gubernamentales, Ecuador.

## Abstract

This article discusses Ecuador's oceanic and coastal policies (PNOC) contribution to maritime governance. The experience in Brazil and Colombia, countries with planned and strategic visions of maritime governance, has been considered. This comparison is key to build a maritime governance model applicable to Ecuador. This paper collects information from current legal regulations in three countries and also reviews relevant secondary sources. The results study show that operational Ecuadorian PNOC policies do not have meaningful incidence within regional and international treaties and, consequently, related government agencies perform poorly. Policies' contribution to Ecuador's maritime governance depends on some actions, particularly at the Executive level, such as greater inter-agency cooperation.

**Keywords:** ocean and coastal policies, maritime governance, maritime spaces, governmental entities, Ecuador.

## 1. Introducción

Los espacios marítimos juegan un papel fundamental en el desarrollo de la soberanía de Ecuador y de su población, por tal motivo, su uso adecuado y sostenible se convierte en una tarea permanente para el Estado. Desde principios del siglo XIX esta tarea fue asumida de manera total por la Armada del Ecuador, la cual, además, transportaba a las tropas, abastecía de alimentos y defendía la frontera marítima y las comunicaciones. Sin embargo “la Marina en estos cien años (1840-1940), dispondrá de unas pocas y débiles unidades que no podían considerarse una ‘fuerza naval’ capaz de proteger adecuadamente la soberanía o el comercio en el mar” (Dirección General de Intereses Marítimos, de la Armada del Ecuador [Digeim], 2005, p. 10).

Sin embargo, y en atención a una necesidad de modernización del Estado en el siglo XXI, en el contexto de la lucha creciente contra el narcotráfico y el contrabando, se produce una modificación estructural y organizacional en la que la Armada pierde esta atribución exclusiva y pasa a compartir tales competencias con otras entidades del Estado, tales como la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial en 2007 (dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas); la Subsecretaría de Gestión Marino Costera en 2009 (dependiente del Ministerio del Ambiente); y el Comité Interinstitucional del Mar en 2012, adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). De este modo, se descentraliza la toma de decisiones y se amplía el espectro de instituciones y autoridades involucradas en la gestión marítima nacional.

Pese a lo anterior, la toma de decisiones al respecto no tiene por eje transversal la cooperación y la coordinación interinstitucional, pues “la multiplicidad de actores participantes, de puntos de decisión, de aprobaciones requeridas en cada decisión, provocan dos efectos negativos: la pluralidad de objetivos y trayectorias de decisión, y la aparición de decisiones inesperadas” (Aguilar, 1993, p. 53). En la

actualidad existe una serie de dificultades e interferencias, por ejemplo, la situación de la Autoridad Marítima del Ecuador, entidad encargada del control a los buques de tráfico nacional e internacional, la cual tiene competencias divididas entre la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, y la Dirección Nacional de Espacios Acuáticos en las áreas de seguridad y protección marítima, de manera especial en los procesos de emisión de permisos y documentos habilitantes de las embarcaciones.

Pese a la emisión de varios Decretos Ejecutivos (1111 del 12 de junio de 2008; 1087 del 7 de marzo de 2012 y 723 del 9 de julio de 2015), en los cuales se establecen las competencias, facultades y atribuciones de la Autoridad Portuaria y de Transporte Marítimo y Fluvial Nacional y de la Autoridad Marítima Nacional, no se ha podido generar un marco de gestión, regulación y control de las actividades en los espacios marítimos, ya que hay duplicidad de funciones.

En relación con lo anterior, el objetivo de esta investigación es analizar la contribución de las PNOC a la gobernabilidad marítima ecuatoriana mediante la comparación con los casos de Brasil y Colombia, países que se constituyen en modelos significativos en la región latinoamericana en cuanto a la visión marítima que han implementado en su gestión pública que se traduce en objetivos, planes y acciones encaminadas a generar un desarrollo de su potencial marítimo. Además, se pretende analizar los elementos que integran la gobernabilidad marítima ecuatoriana y su relación causa-efecto con la promulgación y entrada en vigor de las PNOC.

Esta investigación se basa en el análisis de las políticas oceánicas de los países antes mencionados; asimismo, analiza la normativa vigente bajo el amparo de la legislación nacional y la comparación de sus lineamientos con los modelos de Brasil, país del cual se analiza la Política Nacional Marítima y los decretos de conformación de la Comisión Interministerial de los Recursos del Mar; y Colombia, país del cual se analiza la Política Nacional Oceánica y de los Espacios Costeros, así como la conformación de la Comisión Colombiana del Océano. En el caso de Ecuador, se examinaron los documentos públicos que se vinculan con las políticas públicas, entre ellos, los decretos ejecutivos y el Plan Nacional de Desarrollo, para luego observar cuáles son las dificultades interinstitucionales ya mencionadas.

La estructura del artículo consta, en primer lugar, de una revisión sobre los conceptos de coordinación interinstitucional, gobernabilidad marítima, políticas públicas y el marco de planificación y políticas marítimas del Ecuador. A renglón seguido, se realiza la comparación de las políticas marítimas en vigencia en Brasil, Colombia y Ecuador, así como de los órganos de administración encargados de su aplicación. En un tercer acápite, se presenta la situación actual sobre la gobernabilidad marítima de los países objeto del análisis. Para finalizar, se exhibe una serie de conclusiones.

## 2. Algunos conceptos claves para la discusión

### 2.1. Coordinación interinstitucional

Entre los principios para una adecuada Administración pública se encuentra la coordinación, la cual se la define como “un principio organizativo que pretende lograr la unidad en la actuación administrativa entre diferentes Administraciones o entre órganos pertenecientes a ámbitos distintos de una misma Administración, no relacionados por el principio de jerarquía” (Escuela de Administración Regional, 2009, p. 5). Por ende, la coordinación pretende alcanzar la acción común y coherente de la Administración, al evitar acciones contrapuestas entre los diferentes órganos administrativos sin afectar o influenciar en las competencias propias de cada institución (Sánchez, 2002).

Se puede afirmar, por tanto, que la coordinación evita las contradicciones y disfunciones de la Administración, al generar las acciones conjuntas de las autoridades en el ejercicio de sus competencias, de modo que se logre la integración de actos parciales en el sistema global de la Administración gubernamental (Barrio, 2000). La coordinación tiene un carácter impositivo en el que las decisiones suelen ser compartidas, en tanto se respete las competencias y autonomía de cada entidad.

### 2.2. Gobernabilidad marítima

Se define a la gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/Gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz (Camou, 2001); es decir, la capacidad del Gobierno de atender de manera efectiva las demandas de la sociedad. La gobernabilidad se la define como la capacidad legítima y general de dirección de cualquier entidad o sistema social, lo que incluye sus recursos naturales, cuyas acciones, actividades y controles están orientadas al bienestar de los individuos participantes de ese sistema social (Kooiman, 2008).

Gómez (2015) destaca que la gobernabilidad marítima está regulada por la rectoría y las competencias de cada entidad pública establecidas en el marco legal nacional, por su capacidad tanto en el ámbito específico como en su ámbito de gestión y por el interés de cumplir las actividades y responsabilidades encomendadas (Gómez, 2015). Se puede apreciar que la ejecución de acciones orientadas a alcanzar la gobernabilidad marítima no es responsabilidad exclusiva de una sola institución, sino que involucra el esfuerzo conjunto de las diferentes entidades gubernamentales con injerencia en los espacios marítimos, lo que refleja la aplicación de los principios de cooperación y coordinación administrativa.

### 2.3. Políticas públicas

Las políticas públicas son acciones de gobierno con interés en lo público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos específicos y en la cual participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (Franco, 2018).

Para el caso ecuatoriano la definición más acorde es la planteada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades, 2011), que define a las políticas públicas como un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos.

Para Rodríguez (2011, p. 69), las políticas oceánicas se constituyen en la “definición político-institucional –para el largo plazo– de las grandes orientaciones del Estado y la nación, en la esfera marítima y oceánica, en función de sus intereses marítimos y nacionales”. Rodríguez indica que las políticas oceánicas se constituyen en política pública pues son de carácter institucional, decisoria, causal y vinculante.

### **3. Marco de la planificación y políticas marítimas en Ecuador**

En Ecuador el marco normativo para la planificación nacional y emisión de las políticas públicas surge desde la Constitución de Montecristi (CRE, 2008), la cual en su artículo 277 establece que es deber del Estado el dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo, mientras que en el numeral 3 del mismo artículo establece que también es deber el generar y ejecutar políticas públicas y controlar y sancionar su incumplimiento (Asamblea Nacional, 2008). Para llevar a cabo esto, se establece en el artículo 280 de la misma CRE que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el instrumento al cual se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del Estado y la inversión y asignación de los recursos públicos. Se subraya que su observancia será de carácter obligatorio para el sector público (Asamblea Nacional, 2008).

De lo anterior se deduce que el PND, legitimado por la CRE, es el instrumento que plasma y alinea todas las políticas, planes, programas y acciones a nivel público del país. Idea que es reforzada por lo establecido en el artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), en el cual se define que el PND es “la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y todos los instrumentos, dentro del ámbito definido en este código. Su observancia es obligatoria para el sector público e indicativa para los demás sectores” (COPFP, 2010, art. 54).

Sin embargo, el PND “Toda una Vida” 2017-2021 no contiene ningún objetivo que se relacione de modo específico con el aprovechamiento y desarrollo de los espacios marítimos bajo la jurisdicción nacional. Esto evidencia la falta de visión marítima en Ecuador, lo cual, a su vez, dificulta la aplicación y ejecución de las políticas, planes y programas para el aprovechamiento de los espacios marítimos y sus recursos por parte de las entidades responsables. Toda política pública debe estar alineada a los diferentes objetivos establecidos en el PND, sin embargo, en el caso de las Políticas Nacionales Oceánicas y Costeras (PNOC) establecidas en Resolución del Comité Interinstitucional del Mar No. 001-PCIMAR-2014, del 20 de octubre de 2014, al no estar de forma directa vinculadas a un objetivo específico del PND, se dificulta su adecuada implementación y la ejecución de programas y proyectos orientados al cumplimiento de las mismas.

Otro factor que contribuye a la falta de planificación es que luego de la publicación de las PNOC no se han ejecutado las acciones necesarias para su puesta en marcha, por lo que es necesario elaborar un plan de acción multisectorial que permita su implementación como elemento de gestión. En el gráfico 1 se puede apreciar el alineamiento de los elementos de la planificación nacional vigentes en Ecuador, dentro de los cuales se encuentra un instrumento transversal y de carácter interinstitucional denominado Agenda de Desarrollo Marino Costera, el cual hasta la presente fecha no se encuentra elaborado ni está en vigencia.

Gráfico 1  
Instrumentos de planificación nacional



Fuente: Setemar (2015).

Para suplir la falta de planificación institucional se cuenta dentro del PND con la Estrategia Nacional del Territorio, la cual señala la importancia de los espacios marítimos por su potencial de recursos minerales (Senplades, 2017). En diversos lineamientos de la misma se mencionan acciones orientadas a una gestión sostenible del denominado territorio marino-costero. Estos lineamientos se pueden ajustar a las PNOC, pero no se puede evidenciar que aún se hayan implementado de manera efectiva.



Igual situación ocurre con el Plan de Ordenamiento Espacial Marino Costero (Poemc) aprobado mediante Resolución del Comité Interinstitucional del Mar No. 002-CIM-2017 del 10 de mayo de 2017. En dicha resolución, en su Disposición General Primera, el Comité mencionado establece un plazo de 180 días para la elaboración de la Agenda Intersectorial del Mar. De forma adicional, en la Disposición General Segunda se establece un plazo de treinta días para definir las líneas bases de los indicadores del Poemc como parte de la elaboración de la Agenda Intersectorial del Mar y así garantizar la implementación del plan. Pese a haberse vencido los plazos fijados en dicha resolución, ni la Agenda Intersectorial del Mar, ni las líneas bases de los indicadores del Poemc han sido establecidos a la fecha de manera oficial. Si bien, los objetivos planteados en el Poemc se encuentran alineados con las PNOC, no existe una verdadera incidencia ni en la planificación ni en la Administración pública.

Se puede apreciar que a pesar de que existe un marco legal nacional amplio y detallado, los avances reales en la implementación del mismo han sido muy limitados. Por ejemplo, las PNOC que se constituyen en un elemento base para la gestión de los espacios marítimos no están ligadas al PND, en tanto que los documentos derivados de las mismas, que deben materializar la implementación de las PNOC y la coordinación y cooperación interinstitucional de las diferentes entidades gubernamentales, no han sido aún efectivas pese a haber transcurrido el tiempo establecido para dicha tarea. Por ende, no se cuenta con un marco legal íntegro y eficiente que contribuya a una verdadera y estructurada gobernabilidad marítima, contrario a lo que ocurre en Brasil y Colombia.

#### **4. Comparación de las políticas oceánicas con Brasil y Colombia**

Las políticas oceánicas de Brasil y Colombia son el resultado de un esfuerzo de largo alcance y carácter multisectorial que buscaba incluir la visión de los diferentes actores y entes públicos dedicados a los espacios marítimos. En Ecuador, este proceso, además de ser reciente (luego del año 2008), la participación multisectorial ha sido limitada.

Para el caso de Brasil la Política Nacional Marítima fue publicada mediante Decreto 1265 del 11 de octubre de 1994, con el propósito de dirigir el desarrollo de las actividades marítimas del país de una manera integrada y armónica para el uso efectivo, racional y total del mar y las aguas interiores de acuerdo con los intereses nacionales (Presidencia de la República Brasil, 1994). Dentro del decreto se plantea la relación de las políticas interministeriales y sectoriales con las actividades marítimas mediante catorce objetivos. Para alcanzarlos, se implementaron una serie de acciones que se han ejecutado a lo largo de los años y las cuales se han agrupado en planes y programas que abarcan diferentes aspectos de la gestión de los espacios marítimos, los cuales se mencionarán más adelante.

Otro ejemplo a nivel regional es Colombia, país que elaboró los lineamientos de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC) en el año 2002, con ayuda de la Comisión Colombiana del Océano. Esta política sirvió de

base para el diseño y adopción de una política de Estado que buscara identificar las problemáticas y necesidades allí incluidas, política que se materializó en 2007 con la emisión de la PNOEC. A partir de entonces, Colombia cuenta con un instrumento de política integral, sistémica y de totalidad que le permite garantizar el aprovechamiento sostenible de los espacios marítimos y sus recursos (Comisión Colombiana del Océano, 2017).

La PNOEC colombiana fue sometida a un proceso de actualización entre 2014-2016, con lo cual se generó la PNOEC 2016-2030. Esta actualización con visión al año 2030 busca, entre otros elementos, procurar el fomento de los intereses marítimos nacionales, el aprovechamiento sostenible de los recursos y promoción del desarrollo nacional, lo que incluye los conceptos de economía azul y seguridad marítima como herramientas de gestión (Comisión Colombiana del Océano, 2017). En la tabla 1 se sintetizan los objetivos de las PNOC de los tres países en estudio.

Tabla 1  
Objetivos de las políticas oceánicas y costeras de Brasil, Colombia y Ecuador

País	Objetivos
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de una cultura nacional marítima.</li> <li>• Racionalidad y aprovechamiento de las actividades marítimas.</li> <li>• Independencia tecnológica nacional, en el área de las actividades marítimas.</li> <li>• Investigación y explotación racional de recursos vivos, en especial para producción alimenticia, así como de recursos no vivos en los mares, lecho y subsuelo marino.</li> <li>• Producción en el país de buques, embarcaciones, equipos y materiales específicos para el desarrollo de las actividades marítimas y con la defensa de los intereses marítimos del país.</li> <li>• Mejora de la infraestructura portuaria del país, vías de navegación y reparaciones navales.</li> <li>• Optimización de las vías internas y externas de transporte marítimo.</li> <li>• Protección ambiental en las áreas en las que las actividades marítimas tengan lugar.</li> <li>• Entrenamiento, evaluación y uso racional de los recursos humanos requeridos para las actividades marítimas.</li> <li>• Privatización de las actividades marítimas en las que la administración del Estado no se constituya en un imperativo estratégico o de seguridad nacional.</li> <li>• Obtención de beneficios derivados de la participación en instrumentos internacionales relativos a los intereses marítimos.</li> <li>• Protección de las actividades marítimas y salvaguarda de los intereses nacionales relacionados al mar.</li> <li>• Imagen positiva del país en el exterior, en apoyo a la acción diplomática brasilera.</li> <li>• Garantía de la existencia de un poder naval de dimensiones compatibles con otros componentes del poder marítimo.</li> </ul>

Continúa página siguiente.

Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer las condiciones necesarias para el desarrollo integral de los espacios marítimos por medio del ejercicio de la soberanía, la promoción de los intereses marítimos y la cooperación internacional, al encaminar al país hacia un liderazgo regional en los temas del mar.</li> <li>• Salvaguardar la soberanía e integridad del territorio marítimo nacional.</li> <li>• Alcanzar el liderazgo regional en cuanto al desarrollo del sistema portuario, el transporte marítimo, la industria naval, el uso sostenible de los recursos marino-costeros y el turismo marítimo y recreativo, al crear así las condiciones que favorezcan el desarrollo económico del país.</li> <li>• Establecer un ordenamiento marino-costero que permita compatibilizar las distintas visiones, políticas, planes, programas y acciones sobre el territorio, al buscar un desarrollo espacial armónico e integrado en el marco de la gobernanza que brinde bienestar y genere condiciones de seguridad a las poblaciones costeras.</li> <li>• Generar las condiciones necesarias que permitan mantener un ambiente marino-costero sano y promuevan la conservación y el uso sostenible de los recursos.</li> <li>• Generar y fortalecer la conciencia y apropiación territorial marítima, los programas académicos orientados al mar y el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación, al crear las condiciones que permitan la inserción de la cultura marítima en el quehacer nacional.</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservar el patrimonio natural y cultural, los ecosistemas y la diversidad biológica de la zona marina y costera, por medio del respeto de los derechos de la naturaleza en el Ecuador continental, el archipiélago de Galápagos, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la Antártida.</li> <li>• Prevenir, controlar y mitigar la contaminación de los espacios marítimos nacionales y zonas costeras.</li> <li>• Desarrollar y fomentar la investigación científica y la innovación tecnológica para la sociedad del conocimiento justa y solidaria, en los ámbitos oceánicos y marino-costeros.</li> <li>• Fomentar las actividades productivas y de prospección para el uso eficiente, inclusivo y sostenible de los recursos de la zona costera, oceánica, alta mar y fondos marinos.</li> <li>• Fomentar un sistema integral logístico, de comercialización y transporte marítimo, que se ajuste a la planificación nacional y a las demandas internacionales, y que contribuya a una competitividad sistémica.</li> <li>• Promover la inserción estratégica del Ecuador en el Océano Pacífico y en la Antártida.</li> <li>• Garantizar la soberanía, los derechos soberanos y la seguridad nacional en el mar, en el marco de la Convemar y otros acuerdos internacionales suscritos en el ámbito oceánico y marino-costero.</li> <li>• Reducir la vulnerabilidad y mejorar la adaptación de poblaciones y ecosistemas ante el cambio climático y eventos naturales que afecten a la zona oceánica y marino-costera.</li> <li>• Establecer el ordenamiento territorial oceánico y marino costero que articule de manera coherente, complementaria y sostenible las diversas intervenciones humanas.</li> </ul>

**Fuente:** Decreto 1265 del 11 de octubre de 1994 (Presidencia de Brasil); Comisión Colombiana del Océano; Resolución CIM 001-PCIMAR-2014 (Ecuador). Tabla elaborada por el autor (2020).

Como puede apreciarse, en mayor o menor medida las políticas establecidas por estos países abarcan los mismos campos de acción. En el caso de Brasil, las acciones a cumplir se agruparon en los siguientes campos: relaciones internacionales, transportes acuáticos, construcción naval, desarrollo e investigación, recursos del mar, personal y seguridad (Presidencia de la República Brasil, 1994). A posterior, con el desarrollo del concepto de Amazonía Azul, el Estado brasilero agrupó las acciones en los siguientes planes y programas: Programa Antártico, Plan Sectorial para los Recursos del Mar, Plan de Levantamiento de la

Plataforma Continental Brasileira, Programa de Conciencia Marítima y Programa de Gerenciamiento Costero. Cada uno de estos programas y planes están conformados por una serie de acciones y objetivos cuyo monitoreo está a cargo de la Comisión Interministerial de Recursos Marinos (CIRM).

Otra diferencia, con respecto a Ecuador, es que tanto Brasil como Colombia incluyen en sus políticas la creación de una cultura o conciencia marítima, la cual contribuye en la gestión exitosa de los espacios marítimos y sus actividades. También incluyen políticas orientadas al desarrollo de la industria naval, situación no considerada en las PNOEC del Ecuador.

Las PNOEC no han sido materializadas en planes o proyectos que permitan su contribución de manera efectiva al desarrollo marítimo del país. Como se puede apreciar, es una realidad muy distinta a la de Brasil y Colombia. Este último país, incluso ha establecido un Sistema de Información Oceánica y Costera (Sinoc) que tiene por finalidad recopilar, estructurar y difundir información que apoye la planificación, seguimiento y evaluación de las PNOEC (Comisión Colombiana del Océano, 2021).

Se debe destacar también que en Colombia la Comisión Colombiana del Océano promulgó el plan de acción para la aplicación e implementación de las PNOEC, con acciones, metas e indicadores definidos para cada una de las mismas. Como indicador de cumplimiento de las PNOEC se utiliza el Índice de Salud de los Océanos (IdSO), herramienta utilizada a escala global que evalúa diez metas sobre aspectos ambientales, económicos y sociales para diagnosticar de forma integral y cuantitativa el estado de salud de los espacios marítimos, tales como provisión de alimentos, pesca artesanal, biodiversidad, protección de área costera, sentido de pertenencia, entre otros (Ministerio del Ambiente, 2020). En el caso colombiano, se ha valorado la salud de los espacios marítimos en 60/100, siendo el puntaje global 71/100, lo que le permite evaluar de manera cuantitativa y clara la efectividad de la aplicación de sus políticas y, de ser necesario, redefinir los planes y acciones para cumplir con las mismas (Comisión Colombiana del Océano, 2021)

En Ecuador el IdSO se ha utilizado como una iniciativa particular por el Ministerio del Ambiente en las provincias de Manabí y Santa Elena, pero no como una herramienta de evaluación de la aplicación de las PNOEC. Esto se debe a que dicha herramienta se ha empleado más bien como un elemento de análisis local y no nacional, además de emplear solo una visión sectorial al no promover una visión multisectorial e integral que decante en acciones coordinadas que procuren el desarrollo armónico de las actividades en los espacios marítimos de las jurisdicciones estudiadas. Esto evidencia la falta de coordinación entre entes gubernamentales nacionales (Ministerio del Ambiente, 2020).

Las PNOEC de Ecuador no han sido concretadas a nivel de objetivos, acciones, metas e indicadores, ya que no hacen parte de la planificación nacional, pues ningún objetivo del PND vigente guarda relación directa con las mismas. Incluir

estas políticas en el PND del siguiente Gobierno (2021-2025) es oportuno para que tengan el adecuado sustento legal y financiero para su puesta en acción. En tal sentido, Martínez establece que la oceanopolítica debe ser considerada como un modelo de desarrollo para los Estados, ya que el océano es el espacio natural para el desarrollo y crecimiento futuro del Estado (Martínez, 1993). Asimismo, la Armada de Chile plantea que debe existir una relación estrecha entre los objetivos nacionales y la política oceánica nacional, es decir, un objetivo oceánico nacional (Armada de Chile, 1994). El PND de Ecuador no tiene ninguna de estas dos visiones oceanopolíticas, lo que dificulta la adecuada inserción y aplicación de las PNOG, pues al no estar ligadas al PND no se puede asignar recursos para la ejecución de planes, programas y proyectos que permitan su materialización.

#### **4.1. Comparación de los órganos de dirección**

Un aspecto tan importante como la generación e implementación de las políticas es la conformación o actualización del órgano encargado de su seguimiento, evaluación. En relación con esto, es necesario que el proceso sea dirigido desde el más alto nivel de gestión pública. En Brasil el organismo responsable es la Comisión Interministerial de Recursos Marinos (CIRM), creada mediante Decreto 74557 del 12 de septiembre de 1974, modificada mediante Decreto 3939 del 26 de septiembre de 2001 y actualizada mediante Decreto 9858 de 25 junio de 2019. Es coordinada por el comandante de la Marina de Brasil e integrada por los diferentes ministerios involucrados en las actividades a ser ejecutadas en los espacios marítimos.

En el caso de Colombia, mediante Decreto 347 del 1 de marzo de 2000 se modificó la Comisión Colombiana de Oceanografía, y pasó a denominarse Comisión Colombiana del Océano (CCO), un órgano intersectorial de asesoría, consulta, planificación y coordinación del Gobierno colombiano en materia de Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros y sus diferentes temas conexos relacionados con el desarrollo sostenible de los mares colombianos y sus recursos (Comisión Colombiana del Océano, 2019).

En Ecuador, mediante Decreto Ejecutivo 990 del 29 de diciembre de 2011, se crea el Comité Interinstitucional del Mar (CIM) como un ente de aprobación de política pública intersectorial del mar, articulación y seguimiento, en el marco de la planificación y desarrollo nacional. Su conformación y atribuciones han sido modificadas en más de una oportunidad, siendo la más reciente mediante Decreto Ejecutivo 1197 del 20 de noviembre del 2020. En la tabla 2 se observan los integrantes de los órganos gubernamentales encargados de cada país junto con las entidades y autoridades que lo conforman.

Tabla 2  
Conformación de los órganos directores

País	Entidad
Brasil (Comisión Interministerial para los Recursos del Mar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa Civil de la Presidencia de la República</li> <li>• Ministerio de Justicia y Seguridad Pública</li> <li>• Ministerio de Defensa</li> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Ministerio de Economía</li> <li>• Ministerio de Infraestructura</li> <li>• Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentos</li> <li>• Ministerio de Educación</li> <li>• Ministerio de Ciudadanía</li> <li>• Ministerio de Salud</li> <li>• Ministerio de Energía y Minas</li> <li>• Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovación y Comunicaciones</li> <li>• Ministerio del Medio Ambiente</li> <li>• Ministerio de Turismo</li> <li>• Ministerio de Desarrollo Regional</li> <li>• Comando de la Marina de Brasil</li> </ul>
Colombia (Comisión Colombiana del Océano)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vicepresidencia de la República de Colombia</li> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Ministerio de Defensa Nacional</li> <li>• Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</li> <li>• Ministerio de Minas y Energía</li> <li>• Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</li> <li>• Ministerio de Educación</li> <li>• Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</li> <li>• Ministerio de Transporte</li> <li>• Armada Nacional</li> <li>• Departamento Nacional de Planeación</li> <li>• Dirección General Marítima</li> <li>• Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias</li> <li>• Invermar</li> <li>• Asociación Colombiana de Universidades, Ascun</li> <li>• Delegado del señor Presidente de la República de Colombia vinculado al Sector Productivo</li> <li>• Delegado del señor Presidente de la República de Colombia vinculado a ONG ambientales</li> <li>• Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia</li> </ul>

*Continúa página siguiente.*

Ecuador (Comité Interinstitucional del Mar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El titular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, o su delegado permanente, quien lo presidirá y ejercerá la Secretaría Técnica</li> <li>• El titular del Ministerio de Defensa Nacional, o su delegado permanente</li> <li>• El titular del Ministerio del Ambiente y Agua, o su delegado permanente</li> <li>• El titular del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, o su delegado permanente</li> <li>• El titular de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, o su delegado permanente</li> <li>• El titular de la Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”, o su delegado permanente</li> <li>• El titular del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, o su delegado permanente</li> <li>• La Dirección General de Intereses Marítimos de la Armada actuará como Asesor Técnico permanente del Comité con voz y sin voto</li> </ul>
--	---

Fuente: elaborado por el autor (2020), con base en el Decreto 9858 de 25 junio de 2019 (Presidencia Brasil); Decreto 347 del 1 de marzo de 2000 (Presidencia de la República de Colombia); Decreto 1197 del 20 de noviembre de 2020 (Presidencia de la República de Ecuador).

Lo que se observa en Brasil y Colombia, es que tanto el CIRM como la CCO cuentan con una participación más amplia de entidades, sobre todo, dirigidas desde el más alto nivel de Gobierno: en el caso de Brasil desde la Presidencia de la República y en el de Colombia desde la Vicepresidencia de la República. En ambos casos la secretaría técnica está a cargo de las Armadas, que son instituciones de carácter predominantemente técnico, y que en Sudamérica se han visto durante décadas involucradas de manera directa en el fomento, desarrollo y gestión de los espacios e intereses marítimos. Para el caso ecuatoriano se evidencia que es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana el que preside y tiene la secretaría técnica del CIM.

Otro factor adicional en la estructura es la falta de representación de otros entes y niveles de Gobierno que guardan relación con las actividades que se ejecutan en los espacios marítimos del Ecuador. Sería adecuada la inclusión de otros ministerios como el de Recursos No Renovables y por lo menos un representante de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del borde costero ecuatoriano, con lo cual se lograría generar la participación de los distintos niveles de Gobierno. No obstante, en Ecuador el accionar respecto con la población costera ha sido muy limitada, con reuniones esporádicas cuyas resoluciones no se han materializado en acciones concretas. Las diferentes entidades gubernamentales sectoriales continúan actuando de manera individual, sin aprovechar la oportunidad de emplear un marco de coordinación interinstitucional como es el CIM.

## 5. Situación de la gobernabilidad marítima del Ecuador

La gobernabilidad marítima requiere de la coordinación de diferentes entes gubernamentales. De lo expuesto, en los casos de Brasil y Colombia, las resoluciones y regulaciones sobre las actividades en espacios marítimos son tomadas por un solo ente gubernamental: la Comisión Interministerial de Recursos Marinos (CIRM) en Brasil y la Comisión Colombiana del Océano (CCO), de forma respectiva. Esto permite que las decisiones que se toman a nivel gubernamental, así como las acciones

que se ejecutan para alcanzar los objetivos planteados por el Estado, guarden coherencia entre sí. Tal situación no se evidencia en Ecuador. Si bien, el CIM dentro de sus atribuciones tiene el articular y coordinar las políticas nacionales y demás acciones relativas al espacio marítimo, existen de manera simultánea otros entes gubernamentales a nivel sectorial orientados a la regulación de las actividades en los espacios marítimos, entre ellos se destacan los que se detallan en la tabla 3.

Tabla 3  
Comités nacionales sobre temas de espacios marítimos en Ecuador

Comité	Integrantes	Creación	Objetivo
Comité del Límite Exterior de la Plataforma Continental Ecuatoriana (Clepce)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, quien lo presidirá</li> <li>Ministro de Defensa Nacional</li> <li>Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo</li> <li>Comandante General de la Armada</li> <li>Director General de Intereses Marítimos, como secretario</li> <li>Director del Instituto Oceanográfico de la Armada, como organismo técnico</li> </ul>	Decreto Ejecutivo 291 del 18 de enero del 2018	Instancia encargada de elaborar la propuesta para la determinación y definición del límite exterior de la plataforma continental marina del Ecuador más allá de las 200 millas
Comité de Protección del Medio Marino y Marino Costero del Ecuador (Coproamar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsecretario de Gestión Marino Costera, quien lo presidirá</li> <li>Subsecretario de Calidad Ambiental</li> <li>Subsecretario de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial</li> <li>Subsecretario de Acuicultura</li> <li>Subsecretario de Recursos Pesqueros</li> <li>Director de la Dirección Nacional de los Espacios Acuáticos</li> <li>Director del Parque Nacional Galápagos</li> <li>Director del Instituto Oceanográfico de la Armada</li> <li>Director General de Intereses Marítimos</li> <li>Con voz y sin voto:</li> <li>Asesor jurídico de SGMC</li> <li>Asesor jurídico de Dirnea</li> <li>Asesor jurídico de SPTMF</li> <li>Asesor jurídico del la Subsecretaría de Acuicultura</li> <li>Asesor jurídico de la Subsecretaría de Recursos Pesqueros</li> <li>Superintendentes de los Terminales Petroleros de Balao, La Libertad y el Salitral</li> </ul>	Acuerdo Interministerial 001/ 2018 del 1 de febrero del 2018	Asesorar al Estado y a las instituciones que lo requieran, sobre la implementación y cumplimiento de la normativa derivada de los convenios y tratados internacionales que tengan relación con la prevención y control de la contaminación en las zonas marinas y marino-costeras y la ocasionada por los buques, artefactos navales y otros, provenientes de la actividad marítima para su aplicación dentro de los espacios jurisdiccionales

*Continúa página siguiente.*



Comité de Seguridad Marítima (Cosema)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director Nacional de los Espacios Acuáticos</li> <li>• Director General de Intereses Marítimos</li> <li>• Director del Instituto Oceanográfico de la Armada</li> <li>• Director de la Escuela Mercante</li> <li>• Comandante del Cuerpo de Guardacostas</li> <li>• Capitán de Puerto de Guayaquil</li> <li>• Subdirector Nacional de los Espacios Acuáticos</li> <li>• Jefe de Asesoría Técnica de la Dirnea</li> <li>• Jefe de Asesoría Jurídica de la Dirnea</li> <li>• Jefe de Coordinación de Seguridad y Protección Marítima</li> </ul>	Resolución Dirnea 001/2016 del 9 de noviembre del 2016	Asesorar a la Dirección Nacional de los espacios Acuáticos en la implementación y cumplimiento de la normativa nacional e internacional promulgada por la Organización Marítima Internacional, para su aplicación nacional y el establecimiento de recomendaciones para la adecuada administración marítima de los espacios acuáticos
Comité de Seguridad de Maniobras (Cosema)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director general de Puertos de la SPTMF</li> <li>• Capitanía de Puerto de Guayaquil</li> <li>• Autoridad Portuaria de Guayaquil</li> <li>• Contecon S. A.</li> </ul>	Resolución SPTMF 135-13 del 13 de septiembre de 2013	Establecer normas de seguridad para las maniobras en las vías de navegación y áreas portuarias
Comité Interinstitucional de Acuicultura y Pesca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministro de Producción, Comercio Exterior e Inversiones; el cual lo presidirá</li> <li>• Ministro de Agricultura y Ganadería</li> <li>• Ministro de Transporte y Obras Públicas</li> <li>• Un representante del sector pesquero</li> <li>• Un representante del sector acuicultura</li> </ul>	Decreto Ejecutivo 520 del 20 de septiembre del 2018	Ser el cuerpo colegiado de la Función Ejecutiva, rector de la política pública de acuicultura y pesca

Fuente: elaborado por el autor (2020) con base en los Decretos Ejecutivos, Acuerdos Ministeriales y Resoluciones (Ecuador).

Como se puede apreciar, cada uno de los comités tiene una conformación distinta y cuenta con un propósito específico relacionado con los espacios marítimos y sus actividades. El accionar disperso de cada uno de ellos termina causando interferencias entre sí y en la no optimización de recursos, lo que dificulta la gestión adecuada de los espacios marítimos del Ecuador debido a la no aplicación de una visión integrada y multisectorial, como lo requieren los espacios marítimos. Pese a que cada uno de los comités busca cumplir con las PNOC y con los objetivos del Poemc, las acciones generan afectaciones a los diferentes usuarios de la comunidad marítima y por lo tanto al desarrollo nacional. Por ejemplo, mientras un sector del Estado con visión ambientalista participa, por intermedio del Ministerio del Ambiente, en la creación de un corredor de conservación marítima en el Pacífico Este junto con Costa Rica, Panamá y Colombia,

lo cual incide en las áreas de pesca disponible y autorizada para los pescadores ecuatorianos, a escala nacional no se han conformado los grupos de trabajo que deben integrar el Comité Asesor Técnico, entre los cuales se debe incluir el sector pesquero (Corredor Marino del Pacífico Este Tropical, 2021), lo cual produce que las decisiones que se tomen dentro de la antes mencionada iniciativa no cuenten con una visión integral.

Se puede afirmar que al momento no existe una gobernabilidad real de los espacios marítimos ecuatorianos, ya que no se aplica de manera plena lo dispuesto en el artículo 226 de la CRE en cuanto a que las instituciones del Estado tendrán “el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución” (Asamblea Nacional, 2008). Lo adecuado, para alcanzar la verdadera gobernabilidad marítima en Ecuador, sería la integración dentro del seno del CIM de todos los comités relacionados con las actividades en los espacios marítimos, como subcomités o grupos de trabajo, de manera que la labor sea realmente coordinada y armónica, y las acciones a implementar serían establecidas mediante resoluciones del CIM, respetando la rectoría y competencia de cada autoridad sectorial.

Por ende, las PNOG, pese a estar elaboradas de forma adecuada, no realizan un aporte significativo a la gobernabilidad marítima del Ecuador, situación que podría ser corregida de tomarse las acciones que más adelante bien requieren el esfuerzo y trabajo de los entes intergubernamentales, mediante la cooperación y coordinación institucional, para lo cual se requiere:

- Incluir las PNOG en el Plan Nacional de Desarrollo;
- Establecer una nueva estructura y funcionamiento del CIM, así como de sus subcomités y grupos de trabajo, mediante la publicación de un nuevo Decreto Ejecutivo;
- Elaborar las acciones, metas e indicadores para la implementación de las PNOG, de manera multisectorial y coordinada desde el CIM;
- Levantar las líneas bases de los indicadores, de manera multisectorial y coordinada desde el CIM.

#### 4. Conclusiones

La comparación y revisión de modelos significativos regionales, como es el caso de Brasil y Colombia, contribuye a generar alternativas que pueden ser empleadas en Ecuador para mejorar las condiciones de gobernabilidad marítima adaptándolas a la realidad nacional, como es el caso de la reorganización del CIM bajo un modelo similar al de Colombia, y la implementación de planes y programas para la materialización de las políticas marítimas, bajo un modelo similar al de Brasil. La investigación permite visualizar que tanto en Brasil como Colombia han alcanzado una implementación y evaluación de las políticas marítimas, lo cual ha generado un marco de gobernabilidad en el cual se promueve el trabajo coordinado de los entes gubernamentales, lo que da origen a las bases de una gestión pública que contribuya al desarrollo marítimo de los países.

Se considera como una opción de mejora que el modelo implementado en Colombia pueda aplicarse al caso ecuatoriano, pues se observa que al igual que en el vecino país, Ecuador cuenta con ministerios y secretarías que tienen atribuciones, competencias y responsabilidades en la gestión de los espacios marítimos. Basado en lo anterior, es pertinente que la CIM sea presidida por el vicepresidente de la República, de manera que el accionar del CIM sea parte del más alto nivel de gestión del Gobierno ecuatoriano. De igual manera, se considera adecuado que la Secretaría Técnica sea asumida por la Dirección General de Intereses Marítimos de la Armada del Ecuador, pues esta entidad cuenta con el personal capacitado. Para efectuar tales cambios se requiere la emisión de un nuevo decreto ejecutivo.

En el caso de Ecuador se puede concluir que a pesar de que existe el marco normativo para la planificación e implementación de las políticas marítimas, la no inclusión de las PNOC en el Plan Nacional de Desarrollo dificulta la ejecución de planes, programas y proyectos orientados a la implementación de las mismas en el país, generando a su vez que el aporte de las mismas a la gobernabilidad marítima del país sea mínimo. Por último, esta investigación permite advertir que una adecuada coordinación de los esfuerzos individuales de los diferentes entes gubernamentales nacionales puede incidir en la correcta gobernabilidad marítima, lo que contribuye así al desarrollo nacional y a la búsqueda de bienestar social de las personas que dependen de estos espacios.

Debido a que el PND tiene una vigencia de cuatro años, y considerando que se debe empezar la elaboración de un nuevo Plan, se estima por alternativa que el Comité Interinstitucional del Mar participe en su elaboración con los delegados de la Secretaría Técnica Planifica Ecuador para que así se incluyan objetivos y acciones estratégicas relacionadas a la implementación de las PNOC. Esto permitiría alcanzar una verdadera inclusión de las mismas en la planificación nacional. A posterior, una vez definido el objetivo oceánico nacional al cual se alineen y relacionen las PNOC, se debe trabajar en la elaboración y promulgación de los diferentes documentos de planificación que a la presente fecha no se lo ha hecho.

## 5. Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. Ciudad de México.
- Armada de Chile (1994). *Bases para una Oceanopolítica Nacional*. Valparaíso.
- Asamblea Nacional (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Recuperado de [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO\\_PLANIFICACION\\_FINAZAS.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/CODIGO_PLANIFICACION_FINAZAS.pdf)
- Barrio García, G. (2000). Principios de Relación entre Administraciones Públicas. *Anuario da Facultade de Dereito*, 67-82.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. Ciudad de México: Flacso-Sede México.
- Comisión Colombiana del Océano (2021). Sistema Nacional de Información Oceánica y Costera. Recuperado de <http://www.cco.gov.co/sinoc.html>
- \_\_\_\_\_ (6/7/2019). *Comisión Colombiana del Océano*. Recuperado de <http://www.cco.gov.co/cco/nosotros/la-comision.html>

- \_\_\_\_ (2017). *Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros PNOEC*. Bogotá.
- Comité Interinstitucional del Mar (2014). *Resolución No. 001-PCIMAR-2014: Políticas Nacionales Oceánicas y Costeras*. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Corredor Marino del Pacífico Este Tropical (2021). *Estructura organizacional*. Recuperado de <http://cmarpacifico.org/web-cmar/quienes-somos/estructura-organizacional/>
- Dirección General de Intereses Marítimos, de la Armada del Ecuador [Digeim] (2005). *Historia y evolución de la Marina ecuatoriana, volumen II*. Quito: Digeim.
- Escuela de Administración Regional (2009). Principios de organización y actuación de la Administración Pública. *Documentación sobre gerencia pública*. Madrid.
- Franco, J. (2018). *Diseño de Políticas Públicas*. Ciudad de México: IEXE Escuela de Políticas Públicas.
- Gómez, H. (2015). *La Oceanopolítica Ecuatoriana*. Guayaquil.
- Kooiman, J. (2008). Exploring the concept of governability.
- Martínez, J. (1993). *Ocenopolítica: una alternativa para el desarrollo*. Santiago de Chile.
- Ministerio del Ambiente (2020). *Estudio del Índice de Salud de los Océanos en Santa Elena y Manabí*. Quito.
- Presidencia de la República de Brasil (2005). *Decreto 5377*. Brasilia.
- \_\_\_\_ (1994). *Decreto 1265*. Brasilia.
- Presidencia de la República del Ecuador (2016). *Decreto Ejecutivo 923*. Quito.
- \_\_\_\_ (2011). *Decreto Ejecutivo 990*. Quito.
- Rodríguez, M. (2011). *Fundamentos para la oceanopolítica*.
- Sánchez, R. (2002). La Administración. En R. Sánchez y M. García, *Funciones y órganos del Estado constitucional español* (pp. 257-301). Valencia.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito.
- \_\_\_\_ (2011). *Guía para la formulación de las políticas públicas sectoriales*. Quito.
- Secretaría Técnica del Mar [Setemar] (2015). Taller sobre Política Oceánica Regional Integrada. Bogotá.

# Servicios públicos en Ecuador: tensiones teóricas entre estatismo, liberalismo y supremacía constitucional

*Public services in Ecuador:  
theoretical tensions between statism,  
liberalism and constitutional supremacy*

Francisco Javier Albuja Varela

Candidato a doctor en Derecho por la Universidad  
Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador<sup>1</sup>

Correo electrónico: francisco.albuja@uasb.edu.ec

Orcid: 0000-0002-5928-5739.

*Recibido: 19-octubre-2020. Aceptado: 27-marzo-2021. Publicado: 15-julio-2021.*

## Resumen

Este artículo identifica las tensiones teóricas generadas a partir de la implementación de modelos constitucionales económicos, que pueden ser de carácter estatal (planificación centralizada) o favorables a la liberalización económica y las técnicas de privatización. Se revisan las teorías de servicios públicos como garantías constitucionales y medios de satisfacción del interés general, para conocer si el actual modelo constitucional económico ecuatoriano goza de flexibilidad jurídica para promover la gestión privada de servicios públicos. La metodología que utiliza este artículo es analítica y comparativa del modelo económico sobre servicios públicos previsto en la Constitución de 1998 frente al régimen establecido en la Constitución de 2008. La propuesta concluye que las tensiones entre los modelos económicos de prestación de servicios públicos pueden disiparse en el momento en que el sistema constitucional garantice de forma adecuada los derechos de libertad de elección de los consumidores y la libertad del sector privado para participar en la gestión los servicios públicos, inclusive dentro de las técnicas administrativas de privatización.

<sup>1</sup> El autor también agradece a la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, Universidad San Francisco de Quito y Universidad Católica de Cuenca, en las cuales es docente. Además, fue catedrático a tiempo completo en la Universidad Espíritu Santo.

**Palabras clave:** servicios públicos, modelo constitucional económico, supremacía constitucional, estatismo, liberalismo económico.

### Abstract

This article identifies the theoretical tensions that come from the implementation of opposite economic constitutional models. These models can differ in nature: state-oriented (centralized planning) or favourable to economic liberalization and privatization. Public service theories, such as constitutional guarantees and mechanisms to satisfy general interest, were revised to find out whether the current Ecuadorian economic constitutional model enjoys legal flexibility to promote private management of public services. This article's methodology applies an analytical and comparative approach to the economic model that shapes public services as stated both in the Ecuadorian Constitution of 1998 and that of 2008. This study concludes that the tensions between the economic models of public service provision can ease if the constitutional system adequately guarantees consumers' freedom of choice rights and the freedom of the private sector to participate in the management of public services, including under privatization administrative techniques.

**Keywords:** public services, economic constitutional model, constitutional supremacy, freedom of choice.

## 1. Introducción

Los servicios públicos son categorías jurídicas y económicas que, desde el enfoque constitucional, son garantías constitucionales y cumplen la función de acceso a derechos como el agua, energía eléctrica, saneamiento, educación, salud, transporte, entre otros. En la dimensión económica, las Constituciones establecen parámetros según los cuales el Estado o el sector privado participan en la prestación de dichos servicios. Es allí que se generan las tensiones entre las corrientes estatistas o de planificación central frente a las tendencias de liberalización económica que el presente artículo pretende identificar, ya que los servicios públicos requieren especial atención y protección a la luz de la supremacía constitucional, por cuanto existen relaciones directas entre la prestación y la protección de derechos constitucionales. En el caso ecuatoriano, los modelos constitucionales económicos de los servicios públicos experimentaron una variación importante entre la Constitución Política de 1998 y la Constitución de 2008, que consiste en plantear dos modelos económicos de servicios públicos *prima facie* opuestos entre sí.

Las metodologías de este artículo son tanto la analítica como la comparativa, y toman como punto de partida los conceptos de legitimación democrática y supremacía constitucional. El desarrollo de estos conceptos, complementados además en el análisis por los discursos políticos que denostaban a la Constitución de 1998 y enaltecían a la Constitución de 2008, ofrece la transición metodológica hacia la identificación de las diferencias entre ambos textos constitucionales con relación a la prestación de servicios públicos. Los textos constitucionales han sido

los instrumentos escogidos en esta investigación porque, primero, esto permite comparar los modelos económicos, y, segundo, nos llevan a detectar falencias que dichos modelos pudieren presentar respecto a la garantía de derechos ciudadanos, tales como la libertad de elección y de desarrollar actividades económicas. De allí, el análisis se dirige a evaluar si el debate de las privatizaciones puede ser encauzado a la luz de los Constitucionalismos estatistas actuales. Por último, los resultados del análisis comparativo proponen una manera de liberar tensiones teóricas a los desafíos tecnológicos en tanto estos garantizan los derechos indicados y permiten cumplir de forma adecuada la finalidad de los servicios públicos.

### 1.1. Legitimación democrática y supremacía constitucional

Si de algo ha de envanecerse la Constitución de la República del Ecuador del 2008 (también “actual Constitución” o “Constitución de Montecristi”), es de haber sido fruto de una Asamblea Nacional Constituyente y que su aprobación se realizó mediante referéndum popular. Su antecesora, la Constitución Política de 1998 (también “anterior Constitución” o “Constitución de Sangolquí”), no gozó de tal virtud. Además, las diferencias materiales y formales entre ambos documentos sobre tal aspecto resultan sustanciales.

Aunque aquella diferencia resultase la más importante, existen otros elementos que denotan divergencias entre la forma cómo entienden y desean comprender al poder, la economía y a la sociedad. Las Constituciones toman postura en momentos históricos y lo hacen debido a que son expresiones políticas de quienes detentan el poder jurídico en determinado momento de la historia. Las Constituciones, además de reconocer derechos constitucionales, organizan el poder del Estado (Oyarte, 2014). Esto se consigue, en unos casos, desde la legitimación de la democracia representativa, tal como sucedió con la Constitución de Sangolquí, y en otros, desde la instalación de asambleas constituyentes y de la aprobación de los textos constitucionales mediante referéndum popular (Viciano y Martínez, 2012). Esto último sucedió con la Constitución de Montecristi.

Con relación a la supremacía constitucional, la Constitución de 1998 se reconocía a sí misma como norma prevalente del ordenamiento jurídico (art. 272), de manera que el resto de leyes debían mantener conformidad formal y material con aquella.<sup>2</sup> Por su parte, la Constitución de 2008 determina su prevalencia como norma respecto del ordenamiento jurídico, con la diferencia de que las leyes y actos del poder público que no mantengan conformidad con sus disposiciones carecen de eficacia jurídica.

Por otra parte, la trascendencia que la actual Constitución concede a los derechos y garantías (Wilhelmi, 2008), la propuesta de un modelo de Estado social, activo, participativo y comunitario (Palacios, 2008); la necesidad de presentar una alternativa al sistema económico denominado *neoliberal* (Castro, 2008); el

---

2 “En el ordenamiento jurídico, orden gradado y jerarquizado, la Constitución ocupa el nivel normativo superior, tiene la mayor jerarquía, a esto se denomina superlegalidad o la supremacía de la Constitución” (Salgado, 2012).

reconocimiento de la doble dimensión de los derechos: la individual y la colectiva (Ávila, 2008); el carácter normativo y fuerza vinculante de la Constitución, así como la omnipresencia de aquella en áreas jurídicas dejadas a la discrecionalidad legislativa o reglamentaria (Zambrano, 2011); son algunos ejemplos de las marcadas distancias que la actual Constitución intentó marcar respecto de su predecesora.

Además, como instrumento social, recoge la aspiración de diversos estamentos, tales como el rol cumplido por el movimiento indígena (Padilla *et al.*, 2017), así como el reconocimiento del pluralismo jurídico mediante la relación de sistemas de derecho propio de comunidades y el derecho estatal en determinados territorios (Montaña, 2012). De tal modo, ha de reconocerse un justo mérito social de la Constitución de Montecristi. Sin embargo, como producto político, el debate teórico puede ser distinto de modo sustancial. Esto, por ejemplo, al identificar problemas estructurales de la Constitución y un hiperpresidencialismo autoritario (Ortiz, 2016) o en el momento en que se cuestiona al denominado *nuevo paradigma*, afirmando que aquel no fue sino un instrumento perverso de justificación y consolidación del régimen (Aguilar, 2018).

Existe cierto acuerdo mayoritario de que en función de la supremacía constitucional se ha de promover y cumplir con las responsabilidades básicas del Estado (Carrillo, 1998), de sus organismos e instituciones. Esto con el objetivo de que los derechos constitucionales sean protegidos en forma efectiva. De allí que la supremacía de la Constitución, en su naturaleza material, esto es, tanto como mandato político y como norma jurídica (Martínez, 2008), ha de procurar dicho objetivo de forma permanente y material. Por tal razón es que, en aquel salto funcional del constitucionalismo moderno ecuatoriano, los derechos fundamentales adquieren tal matiz. La legitimación democrática de la Constitución cierra —por así decirlo— el ciclo formativo de construcción de la Norma Suprema como brújula jurídica del Estado, la sociedad y la economía. Por tal razón, no debe desconocerse que aquella supremacía impacta y afecta las relaciones entre derecho constitucional y la economía de una nación. Los servicios públicos, al ser categorías económicas locales, también pueden verse afectados de múltiples formas a partir de cómo se entiende y aplica dicha supremacía.

El reconocimiento de un inadecuado constitucionalismo hegemónico puede caer en el absurdo de desconocer hechos económicos de interés local, justamente como los servicios públicos, así como cuestiones más complejas en el contexto de la globalización. Matteo Nicolini explica que los constitucionalismos hegemónicos de corte estatista colisionan con exigencias liberales de las finanzas globales actuales. Para el autor estos modelos económicos estatales terminarán adaptándose a la economía mundial y *mutarán* hacia esquemas liberales, reconvirtiendo el estado democrático de derecho en una estructura constitucional liberal (Nicolini, 2020).<sup>3</sup>

3 “Se halla aquí una contradicción entre Derecho constitucional y Economía. Por un lado, no puede negarse que el sistema económico global se fundamenta sobre los principios económicos, jurídicos y políticos del



## 2. Garantías de los derechos en el Estado planificador

Los derechos sociales son una manifestación de tal interrelación. Sin pretender promover aquí un debate en terrenos de abundancia *iusfilosófica*, téngase presente que estos derechos y su efectividad en su garantía dependen de una realidad presupuestaria y de progresividad (Grijalva, 2012), que puede ir más allá, inclusive, de su sola protección judicial. El fenómeno tuitivo de los derechos sociales, tal como se explica, transita en un mundo de imbricaciones e intersticios jurídico-económicos que se sustentan *grosso modo* en cómo entiende el Estado a la economía, desde la Constitución. Por tanto, los derechos sociales se relacionan de manera directa con la forma en la que el Estado entiende y define la economía, en tanto esta última ejerce una fuerte influencia sobre la Constitución, el Estado y la política (Bazán, 2019).

En otras palabras, desde el enfoque constitucional, la garantía efectiva de los derechos sociales se debe ejecutar y cumplir a la luz de los preceptos constitucionales que definen la política pública, sin perjuicio de que, en el caso ecuatoriano, también se prevé su tutela mediante las denominadas garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales. Estas últimas no son sino mecanismos judiciales de protección de los derechos constitucionales, en tanto la Constitución ecuatoriana ha confiado a la Función Judicial su protección, ejercicio y ejecución de las decisiones judiciales (Navas y Storini, 2013).

Pero más allá del derecho constitucional procesal de acción, *abstracto* como es (Mazón, 2020), se insiste en que el modelo económico previsto en las Constituciones influye de manera directa y significativa en cómo se garantizan de forma adecuada los derechos sociales mediante los servicios públicos. Lejos de la efervescencia plebiscitaria de la Constitución de Montecristi en el año 2008 y de las vehementes acusaciones a su antecesora de pretender la imposición del neoliberalismo económico (Castro, 2008), conviene recordar que la garantía efectiva de los derechos sociales, en especial aquellos que se ejercen mediante la prestación de servicios públicos en la función administrativa del Estado, depende de cómo es pensada la economía desde la Constitución. Además, esto podría distinguir en un sentido teórico si la naturaleza de los servicios públicos constituyen una función administrativa o una actividad mercantil (Marí, 2010).

De allí que la expresión *constitución económica* confiere cierto nivel de garantía respecto de tales derechos y por lo tanto inserta condiciones para que su ejercicio sea favorable y funcional (Bidart, 2002). En Ecuador, la Constitución de 2008 fortalece el rol del Estado en la economía para garantizar el ejercicio de aquellos derechos y presenta la idea de un Estado planificador (Grijalva, 2012). En estos modelos económicos, el Estado, además de ser protagonista central de la planificación nacional, procura eliminar la fuerza del libre mercado (Bazán, 2019).

---

Estado liberal. Por otro lado, eso conlleva la inversión entre democracia constitucional y democracia económica neoliberal” (Nicolini, 2020, p. 80).

La connotación de un Estado fuerte implica la capacidad de prevenir abusos que pudieren derivarse de la concentración de poderes económicos (Ordóñez, 2019). De allí que una Constitución cercana al modelo de planificación central y de economía estatal se opone a un modelo de mínima intervención del Estado en la economía, o de *laissez faire* y todo aquello subyace en la ideología política predominante en determinado momento (Rivero, 2015).

La ideología hegemónica en 2008 estuvo representada por las fuerzas políticas del movimiento Revolución Ciudadana, de modo concreto con el ascenso de Rafael Correa Delgado a la Presidencia de la República en el año 2007 y con la convocatoria a la consulta popular para la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente en la ciudad de Montecristi, provincia de Manabí (Hurtado, 2018). Producto político-jurídico de esta ideología predominante, la Constitución determinó que el Estado ecuatoriano planifique el desarrollo del país con el objetivo de ejercicio de los derechos.<sup>4</sup> Luego, en esa misma lógica, la Constitución establece en el artículo 280 que el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos.

Si el Estado asume el rol de *gran planificador* nacional, la tutela de los derechos sociales, ora bien mediante la implementación de las políticas públicas, o mediante la activación de garantías jurisdiccionales por los titulares de los derechos sociales, depende de manera ineludible de decisiones centralizadas que se adoptan desde el poder público. Además, corresponde a tal Estado el manejo de la economía nacional en *sindéresis* con la satisfacción del bien común en la efectividad de estos derechos sociales y de la prestación de los servicios públicos.

Aunque tal planteamiento luzca *prima facie* como dualista o binario y, por tanto, excluyente de forma mutua, la verdad es que el desarrollo de los derechos en el Estado liberal o el Estado constitucional no podría ser visto como un partearguas temporal y definitivo, sino como un proceso paulatino de evolución en el que las características de dichos modelos más bien coexisten (López, 2017). El modelo constitucional económico de Montecristi confrontó, tanto de forma política e ideológica, al modelo económico liberal que, según sus detractores, tenía la Constitución de Sangolquí. Lo acusó y censuró de manera peyorativa como *neoliberal*, perverso, extractivista, privatizador, *anti Estado*. Su principal detractor en el discurso político preconstituyente —al menos de forma pública— fue Rafael Correa (Caicedo y Tanca, 2018). Así, el discurso político e ideológico caló. Tanto de forma plebiscitaria como mayoritaria, el pueblo ratificó a su Constitución como Norma Suprema prevalente del ordenamiento jurídico, y con ello consolidó un modelo constitucional económico de corte tutelar de derechos en el que el *gran planificador*, el Estado, es el principal responsable de la identificación y satisfacción del interés general desde la visión de la planificación central.

4 La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 275, establece el marco general del Régimen de Desarrollo.

### 3. Modelo constitucional económico y servicios públicos

El modelo de la Constitución de Montecristi postula el reavivamiento del Estado intervencionista o también denominado por amplios sectores de las teorías macroeconómicas como *welfare state*. El crecimiento del denominado estado de bienestar implicaba, desde la teoría y de manera particular en la praxis, la implementación de los denominados servicios sociales prestados por el Estado. Tal desarrollo conceptual podía ser encontrado, por ejemplo, en la visión de John Maynard Keynes, que de acuerdo con la propuesta de Berzosa Alonso podría ser resumida en cuatro puntos: a) la regulación de la demanda; b) el crecimiento del Estado de bienestar; c) reglamentación estatal de la actividad económica; y d) nacionalización de empresas (Berzosa, 1993).

De esta manera, frente a una Constitución que navega en una orilla cercana al modelo estatista planificador, criticado también por justificarse como una alternativa del socialismo de Estado ante el auge del neocapitalismo poskeynesiano (Espino, 2016), el mensaje constitucional al sector privado respecto de la prestación de los servicios públicos es contundente: los servicios públicos son prestados por el Estado.<sup>5</sup> Este fenómeno jurídico también puede ser explicado desde la denominada teoría del péndulo en el derecho administrativo (Martínez, 2011)<sup>6</sup> o *retorno y huida* del derecho administrativo (Sánchez, 2018).

Por tanto, el rol que pudiere cumplir el sector privado en la satisfacción del interés general se ha visto desplazado, por una Constitución aprobada en referéndum, a un régimen de excepcionalidad. Así lo dispone el artículo 316, segundo inciso de la Constitución. A pesar de esto, más allá del reconocimiento legítimo de la supremacía constitucional contenido en la Norma Suprema y del giro hacia el modelo descrito, conviene tener presente que existen necesidades que deben ser satisfechas en lo social, y muchas de ellas desde el sector privado. Por ello, la Constitución determinó que la satisfacción del interés general también sea protegida desde el Estado mediante el sector privado, eso sí, dentro de los límites formales y materiales previstos en el nuevo modelo constitucional económico. Además, el Estado, en la teoría política y filosófica, tiene una función de distribución. García Pelayo, por ejemplo, expresaba de forma acertada y al referirse al estado social de derecho, que:

“[...] como la forma histórica superior de la función distribuidora que siempre ha sido una de las características esenciales del Estado, pues ahora no se trata solo

5 El artículo 314 de la Constitución determina que “El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos [...]. El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación”.

6 Además, este autor explica: “Si bien el Estado moderno surgió con la teoría absolutista justificando el poder de las monarquías, para la época de la posguerra del siglo xx, su papel varió sustancialmente y de ser un simple guardián se transformó en intervencionista. El intervencionismo a lo largo del tiempo se volvió más sofisticado de manera que en él encontramos a los Estados de bienestar, los Estados empresarios y los Estados desarrollistas” (Martínez, 2011, p. 74).

de distribuir potestades o derechos formales, premios o castigos, ni tampoco crea el marco general de la distribución de los medios de producción, sino que se trata también de un estado de prestaciones que asume la responsabilidad de la distribución de bienes y servicios económicos (García, 1989, p. 34).

El ordenamiento jurídico, en este modelo económico constitucional, establece la regulación y provisión de servicios públicos, a la luz de lo que determine la planificación centralizada y en consonancia con la Constitución. Es el Estado el que determina cuándo, dónde y cómo se satisface el interés general mediante la prestación de los servicios públicos. Por tanto, el derecho administrativo de los servicios públicos también se encuentra subordinado a dicha planificación estatal, que no es otra cosa que una expresión directa, como se insiste, del acuerdo constituyente. Ahora bien, ¿cómo entender el derecho administrativo de los servicios públicos en el actual modelo constitucional económico? Las respuestas a esta interrogante requieren de ciertas disquisiciones teóricas.

El derecho administrativo ha sido relacionado de forma directa con el principio de legalidad, de supremacía de la ley en el establecimiento del estado de derecho y como contraposición al despotismo de la autoridad (Cassagne, 2018). En este sentido, la administración se somete al derecho pero sin perder su poder y privilegios (Linde, 2012). Sin embargo, a fines del siglo XIX y como consecuencia de los postulados teóricos de la Escuela de Burdeos, de la cual sobresale la figura de León Duguit<sup>7</sup>, se estructura el fundamento jurídico de la doctrina de los servicios públicos. Con acierto, se distingue entre *poder público* y *servicio público*, con lo que también se distinguen los actos de autoridad (regulación y control) y los actos de gestión (Linde, 2012), de lo cual con el trascurso del tiempo se justifica, cada vez más, el nivel de intervencionismo del Estado en la sociedad para la satisfacción de las necesidades de interés general. Esto sucede gracias a que, mediante dichas actividades de gestión, el Estado justifica —inclusive desde lo *iusfilosófico*— su permanencia como oferente y prestador primigenio de servicios públicos. En dicha lógica, es el Estado el que define el interés común o lo *común*, como frontera entre los individuos y dicho Estado a partir de la avocación de las ideas de progreso desde las garantías públicas (Salomoni, 2004).

En un modelo constitucional económico como el establecido en la Constitución de Montecristi, el derecho administrativo debe ser entendido como regulación, como forma de Administración pública planificada y de prestación. Difícilmente se trata de un derecho administrativo mínimo o de modelo económico *neoliberal*. Es un derecho que nace y se ejecuta desde el *gran planificador*, al cual se presentan fervientes oposiciones desde el pensamiento económico. Por ejemplo, desde las Escuelas de Friburgo, Viena, Chicago y de la *Public Choice Theory*, así como también la ideología que se abogaba mediante sus más importantes postulantes en el mundo anglosajón

7 Marco Morales Tobar, al abordar esta temática y la relación de los conceptos con la propuesta de León Duguit, expresa: “Las concepciones de la actividad de servicio público no son pacíficas, más bien se torna beligerante [...]. Cabe recordar que su principal mentalizador, esto es León Duguit, quien señaló que es materia del Derecho Administrativo y de la Administración pública, precisamente el servicio público”. Véase Morales, M. (2011). *Manual de derecho procesal administrativo*, Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 385-386.

en la década de 1980, Ronald Reagan y Margaret Thatcher, por un Estado mínimo (Roldán, 2000). La Constitución y el derecho administrativo se reservan para sí la ejecución del modelo económico en la prestación de servicios públicos y en la definición del interés general que, entre otros factores históricos, se justifica en el advenimiento del Estado social en el que es innegable que se pone en tensión su relación con las libertades públicas ciudadanas (Rodríguez-Arana Muñoz, 2012).

La libertad ciudadana de elegir al proveedor de un servicio público va en camino proporcional, de forma directa, a cómo las sociedades escogen (inclusive por la vía democrática) determinado modelo constitucional económico. De allí que en los procesos plebiscitarios constitucionales los electores deben tomar muy en serio la elección y optar por una parte, por modelos económicos liberales que favorezcan la participación del sector privado en la oferta de servicios públicos y en la maximización de la elección del consumidor; o, por otra, la elección de un modelo constitucional de vertiente estatista y de planificación central, que favorece los monopolios u oligopolios estatales y en el que se limita la iniciativa privada para la oferta de dichos servicios, pero además la elección del consumidor.

En el contexto del análisis económico del derecho, la conducta económica de los consumidores supone una elección racional, más que un estado de ánimo interior (Cossío, 1997). Esta decisión también influye, desde nuestro punto de vista, en la elección de un servicio público como forma de satisfacción de necesidades humanas, no solo las fisiológicas sino también las de seguridad, pertenencia o prestigio (Troncoso, 2017).

El modelo constitucional económico fijará las reglas jurídicas de la elección y jugará con su libertad en este escenario. Autorizará monopolios constitucionales y legales de servicios públicos. Determinará reglas de mercado para el entramado económico de la oferta y la demanda en aquellos. Reconocerá derechos de los consumidores también en la esfera constitucional y les dotará de garantías judiciales o administrativas para protegerlos de manera eficaz. La libertad del ciudadano, por tanto, no se limita solo a la elección. Su libertad va conectada de forma directa con el derecho a recibir servicios públicos de calidad, sea que los preste el Estado mediante empresas públicas, sea que los preste el privado en esquemas de privatización y liberalización económica radical o, inclusive, que se cumpla dicha gestión mediante figuras mixtas tales de delegación o concesión por parte del mismo sector privado (Guerrero, 2019).

También debe considerarse el rol que puede jugar el principio de competencia en relación con la elección entre servicios prestados por el sector público y el sector privado. El caso de Colombia y de su Constitución de 1991 es un ejemplo. Como sostiene Barreto, el principio de competencia constituye una finalidad del Estado para justificar su intervención en servicios públicos domiciliarios. Por ende, no se trata solo de un principio orientador del mercado de servicios públicos (Barreto, 2017). En este sentido, el principio de competencia para el caso colombiano, incluye en su dimensión legal, de forma obligatoria, la protección de garantías de índole constitucional. En Ecuador, parecería importante reconocer la vigencia del

principio de competencia, de manera concreta en el caso de los servicios públicos impropios, es decir, los que no se prestan en forma monopólica desde el Estado o el sector privado hacia la colectividad.

Entonces, el modelo constitucional económico no puede —ni debe— condicionar la calidad del servicio a la identificación del prestador. Sería una falacia de las demagogias radicales, contraria inclusive a la globalización económica y técnica connatural al siglo *xxi*, aceptar sin beneficio de inventario un dogma en el que el *gran planificador* es por antonomasia el mejor oferente de servicios públicos solo por privilegiar la mentada supremacía constitucional. Por ello, el modelo de la Constitución de Montecristi no puede ser visto, aunque en lo formal y *prima facie* así parezca, como un modelo puramente estatizador en el que hubiere desaterrado —por así decirlo— a la inversión privada y a la iniciativa económica para el cumplimiento de estas actividades de oferta de servicios públicos.

Además, en Ecuador se encuentra garantizado el derecho de las personas de disponer de bienes y servicios de calidad óptima y a elegirlos con libertad (Constitución de Ecuador, art. 52) y de forma paralela a aquello, la misma Norma Suprema determina (Constitución de Ecuador, art. 53) que las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deben incorporar sistemas de medición y de satisfacción de usuarios y consumidores.

¿Cómo explicar la relación entre el modelo constitucional económico y los servicios públicos de acuerdo con la Constitución de Montecristi? Primero, desde el reconocimiento que, a partir de la supremacía constitucional, el modelo económico de prestación de servicios públicos es estatista, de planificación centralizada y prevalente sobre el sector privado. La Constitución inclusive identifica cuáles son los servicios públicos bajo cuya égida debe responder el Estado. Segundo, la Constitución garantiza como derechos de tal rango al desarrollo de actividades económicas en forma colectiva (además de la individual) conforme a principios de solidaridad, responsabilidad y ambiental, así como acceder a servicios públicos de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características (Constitución de Ecuador, art. 66, núm. 26).

No podría, por tanto, considerarse *in limine* una flagrante antinomia entre las disposiciones constitucionales que autorizan de forma excepcional al sector privado la prestación de servicios públicos, frente al el derecho constitucional a recibirlos en libertad de elección y a proveerlos desde la iniciativa privada hacia la colectividad, de acuerdo con los principios y presupuestos que genera el propio texto constitucional.

Eso sí, debe tenerse en claro que tanto el derecho de elección aludido como el derecho a la provisión depende, en el primer caso, de la existencia de monopolios u oligopolios autorizados por el ordenamiento jurídico (cuestión que es común y natural en la materia de servicios públicos) y, en el segundo, de que el Estado se reserva autorizar, de forma excepcional, al sector privado —tal como ordena la

Constitución— la prestación de servicios públicos. En este modelo constitucional económico, en ambos lados de la cancha, el Estado parece intentar ganar la batalla.

#### **4. ¿Es posible encauzar el debate constitucional de las privatizaciones?**

Una Constitución tan vanguardista, de ambiciosos avances en derechos y garantías, parece no tener fuerza política o jurídica que la oponga. Su supremacía se encuentra garantizada y legitimada, además, por un referéndum plebiscitario. En tal escenario, ¿cómo debatir o disentir en democracia en el momento en que las cartas del modelo constitucional económico son claras, avasalladoras y contundentes respecto a quién es el prestador natural de los servicios públicos? ¿Hay posibilidades actuales de pensar los servicios públicos desde las teorías privatizadoras más allá de las militancias nacionalistas o antiprivatistas?

Para dar respuestas a estas preguntas es necesario volver a lo mencionado sobre el ejercicio de la libertad, de forma concreta sobre la libertad económica. Cierta parte de la doctrina del derecho administrativo económico señala que existen tres bases jurídicas de la libertad económica: i) libertad de emprendimiento, que se encuentre garantizada por la Constitución; ii) libertad de acceso o adquisición de bienes y servicios y la regla de ciertos bienes considerados como públicos pero no estatizados (bienes no demanializados); y iii) la existencia de técnicas administrativas adecuadas que garanticen el emprendimiento del sector privado en la actividad (Vergara, 2018).

Los dos primeros elementos se encuentran reconocidos como derechos constitucionales en la Constitución de Montecristi. Sobre el tercero, esto es, sobre las técnicas administrativas, la Constitución reconoce ciertas formas de delegación de funciones administrativas de gestión al sector privado, sobre todo la concesión u otras formas análogas. Eso sí, aún inclusive en el reconocimiento de técnicas administrativas a las que hace referencia Vergara (2018), es fundamental distinguir la concesión de los bienes públicos —o concesión demanial—, de la concesión de los servicios públicos, sin perjuicio de que entre estos exista una relación por similitudes y diferencias entre los unos y los otros (Blanquer, 2012).

Y es que al menos en los denominados servicios públicos propios, esto es, aquellos que por su naturaleza jurídica y económica son prestados por el sector público o por el privado, en regímenes monopólicos legales (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, saneamiento), los bienes de uso público que son afectados para materializar en la gestión técnica y que se requieren para cumplir tal propósito todavía integran el patrimonio público por medio de la naturaleza demanial.

En otras palabras, aún si dentro del ejercicio de la libertad económica se permitiese al sector privado la gestión de servicios públicos propios, la técnica administrativa concesional de acuerdo con la Constitución de Montecristi se reserva siempre y para sí la posibilidad de no transferir ni dominio de bienes demaniales, ni potestades públicas a ese sector privado. No se diga entonces siquiera hablar de posibilidades de privatización en el momento en que, por ejemplo, la Constitución establece mandatos expresos respecto del agua como derecho

humano y como elemento de la naturaleza no susceptible de acaparamiento o privatización de este recurso (Constitución de Ecuador, arts. 282 y 318). Se aclara que la prohibición constitucional expresa se refiere al agua como recurso natural (dimensión de acaparamiento) y como la gestión del dominio público al sector privado para la prestación del servicio de provisión de agua potable (dimensión de inalienabilidad).

Por tanto, en el caso del agua, no sería posible un debate actual desde las teorías privatizadoras en Ecuador, en tanto la técnica jurídica de privatización en este sector, tal como se indica, tiene prohibición constitucional. Además, por cuanto el servicio de agua potable es esencial, obligatorio, exclusivo, directo respecto a su destino, tarifario y como se dijo, es con relación a su campo de acción, propio (Martínez, 2017). Ahora bien, se insiste en que, así como la técnica de concesión, la privatización también es una técnica administrativa que no debe *prima facie* desconocerse ni temerse en los servicios públicos, inclusive en un modelo constitucional económico como el ecuatoriano. La privatización de los servicios públicos requiere, de manera obligatoria, definiciones tanto políticas como técnicas, en las que los intervinientes no desvíen ni tergiversen los principios y obligaciones que un servicio público, a la luz de la satisfacción del interés general, representa para los consumidores (Martínez, 2003).

En otras palabras, la satisfacción apropiada y adecuada del interés general en la prestación de estas actividades no puede supeditarse a reglas laxas del mercado como si se tratasen de cualquier tipo de actividad mercantil. Esto incluye también al Estado como oferente monopólico de servicios públicos. Claro, no existe una privatización *del* Estado *hacia* el Estado, pues tal afirmación resultaría un oxímoron, una metáfora jurídica impensable.

Aunque se ha de reconocer que, en sus efectos prácticos, el sistema constitucional moderno procura la defensa de los derechos de los consumidores de posibles abusos del mercado en servicios públicos privatizados, pero también corresponde a tal sistema defender a dichos consumidores de posibles abusos del Estado que en un sentido monopólico ofrece servicios públicos. En ambos lados de la cancha, el consumidor debe ser tutelado de forma constitucional.

La prestación de los servicios públicos por parte del Estado y del sector privado, inclusive con la puesta en marcha de técnicas de privatización, no es excluyente en sentido mutuo. Debe existir una coexistencia razonable y adecuada entre Estado y sector privado en la satisfacción del interés general. Además, el Estado justifica su existencia en función de que la sociedad civil está dividida en clases y que la producción, el intercambio y la distribución de bienes y servicios constituyen una de las manifestaciones más evidentes de las desigualdades sociales, lo que justifica, por ende, la necesidad del Estado (Guerrero, 2002).

En el modelo constitucional económico ecuatoriano, el Estado cumple de manera simultánea con su obligación de prestar servicios públicos desde el enfoque de la gestión (Estado empresario, Estado proveedor) y también como regulador y sancionador (Estado regulador). Esta última función se ejerce tanto



al mismo Estado empresario como al sector privado, sobre todo en regímenes de concesión (para servicios públicos propios: energía eléctrica, aeropuertos, puertos marítimos) y autorización (para servicios públicos improprios: educación, salud, transporte terrestre).

Entonces el *gran planificador* protege, regula y provee a los consumidores de servicios públicos. Ha creado una serie de garantías normativas, institucionales y jurisdiccionales para procurar que dichos servicios públicos sean provistos y recibidos con calidad y que estos cumplan con los principios de generalidad, accesibilidad, oportunidad, entre otros enunciados definidos con antelación. Y aunque la privatización de ciertos servicios públicos no esté prohibida de forma constitucional y expresa, a excepción del agua, como quedó indicado, parecería que el denostado neoliberalismo opera más bien como una piedra angular de lucha retórica que se opone a debatir técnica, jurídica y económicamente sobre si conviene liberalizar y privatizar ciertos servicios públicos, al menos los no monopólicos o propios.

En el debate actual de las teorías privatizadoras, la tensión dialéctica es evidente. Puede ser, como plantea Espino Tapia, que estos modelos constitucionales de Estados *fuertes* encuentran su justificación en las aludidas desigualdades sociales y, sobre todo, en la necesidad de no ceder espacios a la globalización del mercado y al debilitamiento de economías y políticas estatales (Espino, 2016). Los promotores más radicales de la Constitución de Montecristi, entre quienes también destaca la figura de Alberto Acosta, acusaban con vehemencia a la Constitución de Sangolquí de pretender instaurar el neoliberalismo a ultranza y, con ello, la minimización del Estado, así como la imposición de pensamiento del libre mercado sobre aquel. En términos más exactos, este autor ha señalado:

El neoliberalismo, como “nueva” teoría económica, representa un rescate del viejo liberalismo, propiciado por el “Consenso de Washington”, compuesto y alimentado por diversas instancias académicas y por los intereses transnacionales, por los organismos multilaterales de crédito —FMI, Banco Mundial, BID—, encargados principales de transmitir el dogma a los países subdesarrollados y dependientes. Liberalismo recogido y difundido en estos países por diversos grupos locales de poder, entre los que se destacan los grandes gremios empresariales (Acosta, 1998).<sup>8</sup>

Es de reconocer que la Constitución de Sangolquí de 1998 se expidió en un contexto histórico mundial cercano al cambio del milenio y a la globalización económica, financiera y tecnológica, Más allá de los cuestionamientos al neoliberalismo. Como bien explica Cocciolo, “a partir de los años 80 el declive del *Estado empresario/proveedor de servicios* ha cedido el paso a lo que se ha acertadamente

---

8 De la mano con Rafael Correa Delgado, Alberto Acosta fue parte del Gobierno de la denominada “Revolución Ciudadana”, así como también del proceso nacional constituyente que elaboró y aprobó, previo referéndum, la Constitución de Montecristi. Alberto Acosta fue el primer presidente de la Asamblea Nacional Constituyente.

denominado *Estado regulador*” (Cocciolo, 2013, p. 350).<sup>9</sup> Al comparar las disposiciones constitucionales de Sangolquí y Montecristi que de manera específica se refieren a la prestación de servicios públicos, se logra identificar lo siguiente:

Tabla 1  
Disposiciones constitucionales sobre la prestación de servicios públicos en Ecuador

<b>Constitución Política de la República del Ecuador de 1998</b> R. O. No. 1 de 11 de agosto de 1998 <i>(Constitución de Sangolquí)</i>	<b>Constitución de la República del Ecuador de 2008</b> R. O. 449 de 20 de octubre de 2008 <i>(Constitución de Montecristi)</i>
<p>Art. 249.- Será responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, fuerza eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias y otros de naturaleza similar. Podrá prestarlos directamente o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual, de acuerdo con la ley. Las condiciones contractuales acordadas no podrán modificarse unilateralmente por leyes u otras disposiciones.</p> <p>El Estado garantizará que los servicios públicos, prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos.</p>	<p>Art. 314.- El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley.</p> <p>El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.</p> <p>Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.</p> <p>El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.</p>

Fuente: Elaboración propia (2020).

De forma comparativa, la Constitución de Sangolquí reconocía un sistema mixto de prestación de servicios públicos. Además, la disposición constitucional establecía en ese nivel ejemplos de diversas técnicas de delegación al sector privado de la prestación, esto es concesión, asociación, capitalización y traspaso de la propiedad accionaria. Sobre el prestador natural de servicios públicos, a saber, el Estado, la Constitución de Montecristi no presenta sensible diferencia respecto de su predecesora, pues en ambos casos, el Estado es el responsable de la prestación de servicios públicos. El traspaso de la propiedad accionaria se justifica de forma doctrinaria en consideración a los intereses y objetivos del Estado, pero al ser genéricos, imprecisos y múltiples, aquello no implica que todo el nivel organizacional dependa directamente de aquel (Olías, 1993). La técnica de privatización

<sup>9</sup> Este autor sostiene que no se trata de un fenómeno de expansión o repliegue del Estado, sino más de bien de una reconfiguración dentro de un nuevo orden entre Estado, mercado y otros actores no estatales.

en la Constitución de Sangolquí existía en el ámbito constitucional como forma de transferencia al sector privado de ciertas potestades administrativas y de gestión. La Constitución de Montecristi solo señala que la delegación de la prestación de servicios públicos a cargo del sector privado es excepcional. La categoría de *excepcional*, más bien luce como una posibilidad de decisión política del Gobierno de turno y de medidas políticas.

La Constitución de Montecristi no prohíbe la técnica de privatización de servicios públicos, a excepción del agua. De tal manera que el debate de las técnicas de privatización en el modelo constitucional económico actual no tendría ningún impedimento jurídico, pues parecería que la Constituyente de Montecristi no cayó en cuenta del error técnico incurrido en el artículo 316 de la Norma Suprema. Según esta, la delegación de la gestión de los servicios públicos es excepcional para el sector privado, pero privatización no es sinónimo de delegación. Por tanto, aquí se detecta una falencia por anomia del texto constitucional que podría incomodar a quienes reniegan de las técnicas de privatización en Ecuador y a su posibilidad de ser implementadas por no existir prohibición jurídica. Eso sí, aquello sin desconocer que cualquier proceso de privatización de servicios públicos deberá sortear resistencias ideológicas y políticas de los defensores del Estado prestador. Sea como fuera, los criterios de conveniencia respecto a cómo y cuándo escoger entre la gestión pública o la gestión privada corresponde más bien a otras variables, no solo jurídicas sino económicas, financieras y tecnológicas.

De Lima (1993) considera que la adjudicación de un servicio a uno u otro sector no puede ser automática ni depende, tal como se indicó, de un solo elemento, sino de las características del servicio, del modelo de negocio, de la aplicación del principio de subsidiariedad, así como de la existencia de un mercado fluido con posibles abastecedores. En tal sentido, puede suceder también que la gestión de ciertos servicios públicos se presente por representantes del poder público desde una fachada “hacendística” hacia los consumidores, es decir, una fachada de gestión de corte vertical, soberanista. Sin embargo, en la gestión real de aquellos, se observaría la aplicación de políticas y modelos empresariales de mercado en empresas públicas que procuren la eficiencia.

Gamboa y Arellano, al referirse a las tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina, explican que la “reforma de la gestión pública en Europa y América tiene como objetivos declarados la búsqueda de eficiencia, equidad y profundización de la democracia, aun cuando en la práctica prevalece fundamentalmente la búsqueda de eficiencia y la disminución del gasto público” (2007, p. 48).<sup>10</sup>

---

10 Las autoras agregan que los cambios se expresan en las siguientes tendencias: “a) descentralización y participación, como medidas para facilitar cambios más radicales; b) privatización explícita e implícita; c) búsqueda de flexibilidad interna de la organización y cambios en el control; d) gestión laboral flexible y meritocrática; e) organización centrada en el cliente; f) financiar la demanda, en vez de financiar la oferta de servicios; g) modernizar los sistemas de información; h) promover el desarrollo institucional para cambiar la cultura organizacional y ciudadana” (Gamboa y Arellano, 2007, p. 48).

La prestación exclusiva o monopólica de servicios públicos puede ser perniciosa tanto en modelos estatistas o de privatización, se aclara, para los servicios públicos improprios (salud, educación, transporte). En cambio, en el momento en que existen varios oferentes para la prestación aquellos, la técnica de privatización sí podría resultar beneficiosa en tanto: 1) la coexistencia de oferta privada y estatal de estos servicios públicos permita a los consumidores ejercer el derecho constitucional de poder elegir; 2) los derechos constitucionales correlativos a la prestación de servicios públicos se ejerzan de manera adecuada y que la tutela de los mismos sea garantizada para en ambas dimensión de prestación (estatal y privada) por el Estado; y 3) de ninguna manera, la privatización de servicios públicos deba suponer para el Estado la obligación de renunciar a su potestad de regular y controlar la prestación de estos, inclusive en un régimen de libre mercado y competencia.

En el modelo constitucional económico actual, los servicios públicos son garantías constitucionales y la implementación de ventajas monopólicas al sector privado (el cual podría también incluir a la iniciativa popular y solidaria<sup>11</sup>) o al sector público resulta contraria a tales garantías y a la libertad de elección final de los consumidores. Sarmiento García, al citar a Vargas Llosa, señala que “[...] las privatizaciones fracasaron porque les entregamos las empresas estatales al sector privado y dejamos que ese sector generara una actividad monopólica sin ninguna regulación”<sup>12</sup> (Sarmiento, 2005, p. 231).

En definitiva, siguiendo los planteamientos teóricos formulados por Marques Nieto, la construcción de paradigmas de dicotomías absolutas no son sino mitos en el discurso tradicional del derecho administrativo (Marques, 2011), así como también *leitmotiv* en el lenguaje político reaccionario. Tanto el exacerbado estatismo como la privatización desregulada son en sí mismos contrarios a la supremacía constitucional y al orden natural de *poder elegir* y *poder proveer* servicios públicos de calidad. La Constitución de Montecristi, aprobada en referéndum, lo garantiza. Al final del día, el justo equilibrio garantiza la libertad de elección. El justo equilibrio debe ganar en la cancha.

## 5. Liberar tensiones teóricas mediante desafíos tecnológicos

Los argumentos teóricos desarrollados en los acápites anteriores ponen de relieve las tensiones teóricas entre estatismo, liberalismo y supremacía constitucional. Sin embargo, desde una visión ya menos teórica y más pragmática, resulta inevitable considerar que la calidad en el acceso a los servicios públicos constituye uno de los más importantes principios de la gestión empresarial, sea pública o

11 Sobre los principios que rigen el régimen económico de la economía popular y solidaria, Vaca Peralta (2019, p. 102) explica: “El Sistema Económico Social y solidario consiste en un conjunto amplio de normas, valores, actores y prácticas que viabilizan la organización de la sociedad para la producción de bienes y servicios que redundan en la reproducción ampliada de la vida de todos para alcanzar el buen vivir de forma sostenible [...]”.

12 El autor señala como características de las privatizaciones las siguientes: venta por debajo del costo de oportunidad, desmejoramiento de la eficiencia, fuga de capitales al exterior y aumento de las tarifas y desmejoramiento social.

privada. De aquella calidad deriva la confianza. Si el Estado empresario de planificación centralizada ofrece servicios públicos de calidad, los consumidores generarán confianza en él. Si el modelo de liberalización de mercado y de privatizaciones genera confianza, ocurrirá lo mismo. La confianza en la gestión de los servicios públicos es un factor decisivo que legitima el modelo económico aplicado. Es un asunto de pragmatismo.

Por ello, conviene preguntarse, ¿cómo debe tal o cual modelo constitucional económico atender los desafíos que las sociedades demandan hoy en día de los servicios públicos? Una posible respuesta tiene relación con el uso y aplicación de tecnologías que garanticen su optimización. La tecnología ha de orientarse a mejorar su gestión, tecnificación, distribución, comercialización y mejoramiento continuo. Aquello también incluye el uso de tecnologías de la información (TIC) desde perspectivas integrales (Patiño y Ceja, 2013). Al tomar como ejemplo los servicios públicos propios, es decir, aquellos que se prestan a partir de monopolios autorizados por ley, por ejemplo, agua potable y saneamiento, energía eléctrica, aeropuertos, puertos marítimos, recolección de basura, es fácil imaginar que las tecnologías inciden de manera favorable y directa en el cumplimiento de los principios constitucionales que los rigen.

Si los prestadores de servicios públicos propios (sea el Estado o el sector privado) incrementan y mejoran la tecnología en tales industrias, se garantizará por ejemplo el cumplimiento de los principios de accesibilidad (mayor y mejor distribución de agua potable y saneamiento a zonas geográficas de difícil acceso), continuidad (concesiones aeroportuarias o portuarias de mayor tiempo), eficiencia (menor desperdicio de energía eléctrica mediante el fomento del ahorro, mejoramiento de control del consumo y de hurto de redes eléctricas), sostenibilidad (redes de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales construidas con mejor tecnología de manera que garantizan la prestación del servicio a futuras generaciones). La modernización de los servicios públicos requiere de tecnología y esta de inversión económica. Si los servicios públicos requieren ser intervenidos por la economía privada para mejorar su tecnología y con ello satisfacer el interés general en el cumplimiento de los fines constitucionales que garanticen los derechos de los consumidores, deben los modelos económicos brindar facilidades jurídicas para alcanzar tales fines, en lugar de entorpecerlos.

En el caso de servicios públicos improprios, estos son salud, educación, transporte terrestre, aéreo y marítimo, entre otros, la relación con la tecnología tampoco puede ser aislada. Por el contrario, el incremento y mejoramiento del factor tecnología en este tipo de servicios también derivará en calidad y confianza por usuarios y clientes. En todo caso, si el Estado empresario asume el rol de participar en la satisfacción del interés general mediante la prestación de servicios públicos por intermedio de empresas públicas, requiere también inyectar a su gestión aquellos aspectos tecnológicos que dicha industria demanda hoy en día.

Si el Estado empresario no adecúa la gestión y prestación de servicios públicos a la luz de las ofertas de las nuevas tecnologías, corre el riesgo de anquilosarse

frente un sector privado que intentará, en ejercicio de su libertad de desarrollar actividades económicas, suplir de forma legítima tales ausencias y deficiencias, inclusive mediante técnicas de privatización. La calidad y la confianza en los servicios públicos propios o impropios son factores que condicionan de modo pragmático aquella máxima constitucional según la cual el Estado es el prestador natural y primigenio de dichos servicios públicos.

La apuesta del Estado o del sector privado al reconocer desafíos tecnológicos y luego aplicarlos en la industria de servicios públicos es, a nuestro criterio, un factor que aliviana la tensión entre estatismo y liberalismo. La calidad y confianza en el servicio parecen desdibujar tales tensiones porque más bien lucen como productos de una guerra fría intelectual de modelos económicos distintos en lo teórico. Al final del día, parecería que estas tensiones conceptuales poco podrían importar a los consumidores si se les garantiza calidad y confianza.

## 6. A manera de conclusiones

Las tensiones teóricas que se producen entre corrientes estatistas y liberales sobre servicios públicos no responden sino a razones de legitimidad de poderes políticos y económicos. Por tratarse de actividades e industrias que satisfacen el interés general, tales poderes utilizan los medios que estén a su alcance para procurar el mayor grado de legitimidad que les sea posible, inclusive dentro de un modelo constitucional económico predeterminado. El estudio comparativo de las Constituciones ecuatorianas de 1998 y 2008 respecto al tratamiento del régimen económico de los servicios públicos nos ofrece algunos hallazgos.

En primer lugar, que la supremacía constitucional conserva el rol fundamental de recordar, de manera permanente al Estado y al mercado, que los derechos de las personas para acceder con calidad y confianza a tales servicios implica un rol jurídico-económico importante de los prestadores, que inclusive podría derivar en determinación de responsabilidades jurídicas por la falta o deficiente prestación de aquellos de acuerdo con el ordenamiento jurídico.<sup>13</sup> Al no tratarse de cualquier tipo de bien o servicio, sino de servicios públicos o de interés general, las técnicas de estatización o privatización deben ser medios para alcanzar, con la mayor y mejor tecnología posible, la satisfacción adecuada de dicho interés general.

En segundo lugar, el régimen de excepcionalidad creado por la Constitución de 2008 responde a posturas ideológicas y políticas del momento político en que fue aprobada dicha Constitución. Estas posturas denostaban el equilibrio económico que existía en la Constitución de 1998 respecto a la provisión de servicios públicos. Con ello, se buscó fortalecer la presencia y rol del Estado en la sociedad. A pesar de lo cual, el modelo constitucional económico vigente debe

13 En Ecuador, el Código Orgánico Administrativo ha establecido, entre otros casos, que la falta o deficiencia en la provisión de un servicio público, prestado por el Estado o por el sector privado bajo delegación de gestión, genera responsabilidad extracontractual. Ciertos servicios públicos gozan de un régimen de contractualidad o cuasicontractualidad, como sucede en la prestación del servicio de energía eléctrica o telefonía. De manera que la determinación de establecerse a los servicios públicos debe ser analizado caso a caso.

considerar que si bien el Estado es el prestador natural de los servicios públicos, los consumidores también tienen el derecho constitucional de acceder de forma libre a servicios públicos de calidad en un régimen de mayor libertad. Es allí que se pone de manifiesto la libertad de elección de los consumidores, así como también el derecho del sector privado a ofertar servicios públicos de acuerdo con el marco constitucional.

Como último punto, una adecuada presencia en el mercado por parte del sector privado, a pesar de resultar excepcional de acuerdo con la Constitución, acompañada de la debida inversión tecnológica, es un factor que favorecerá el acceso a servicios públicos de calidad para consumidores en libertad de elección. Aquello fomentará a que tanto el sector público como el sector privado compitan sanamente en la prestación de servicios públicos, en el objetivo de cumplir y mejorar de manera continua los estándares técnicos que corresponden a este tipo de industria. En definitiva, los derechos de los ciudadanos se verán satisfechos en el momento en que, por medio de la supremacía constitucional, se vele de forma adecuada por tal satisfacción, más allá de las tensiones teóricas existentes entre estatismo y liberalismo.

## 7. Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (1998). *El Estado como solución. Algunas reflexiones desde la Economía*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis).
- Aguilar, J. (2018). *El mito del nuevo paradigma constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ávila, R. (2008). Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia. *Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis de la doctrina y el derecho comparado* (pp. 39-72). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Barreto, S. (2017). La libre competencia económica en el régimen jurídico de los servicios públicos. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 18, 225-252.
- Bazán, V. (2019). Constitución, economía y derechos fundamentales. El caso argentino. En V. Bazán y M. Fuchs, *Constitución y economía. Justicia Constitucional y derechos fundamentales* (pp. 1-48). Fundación Konrad Adenauer.
- Berzosa, C. (1993). Logros y limitaciones del Estado de bienestar. *Administraciones y servicios públicos: ¿reforma o privatización?* Izquierda Unida.
- Bidart, G. (2002). *La Constitución económica (un esbozo desde el derecho constitucional argentino)* 6, 3-16. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2002.6.5636>
- Blanquer, D. (2012). *La Concesión de Servicio Público*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Caicedo, A., y Tanca, A. (2018). *Noche larga No liberal. Realidad detrás del mito populista*. Quito: Fundación Ecuador Libre.
- Carrillo, F. (1998). El significado de la Constitución en la actualidad. *El significado actual de la Constitución. Memoria del simposio internacional* (pp. 119-128). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cassagne, J. (2018). *Los grandes principios del Derecho Público*. Madrid: Temis S. A.

- Castro, C. (2008). Valoración jurídico-política de la Constitución del 2008. *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Cocciolo, E. (2013). Crisis económica, capitalismo regulador y cooperación administrativa internacional. *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo*. Actas del XIX Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo Universidad San Pablo-CEU. Madrid, 18 a 20 de octubre de 2012. Reus S. A.
- Cossío, J. (1997). *Derecho y análisis económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica e Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- De Lima, B. (1993). La privatización de los servicios públicos y los criterios de eficiencia. *Administraciones y servicios públicos: ¿reforma o privatización?* Izquierda Unida.
- Espino, D. (2016). Una propuesta de Estado social para el siglo XXI: una vuelta al origen. *Universitas*, n. 24, 2016. DOI <http://dx.doi.org/10.20318/universitas.2016.3176>.
- Gamboa, T., & Arellano, M. (2007). Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública. *Revista de Gerencia y Salud*, n.º 46, 46-65.
- García, M. (1989). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza.
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Guerrero, F. (2019). *Nueva visión del Derecho Administrativo. Sustentada en el Código Orgánico Administrativo y normativa conexa*. Quito: Cevallos Editora Jurídica.
- Guerrero, O. (2002). *La Administración pública del Estado capitalista* (5.ª ed.). Distribuciones Fontamara S. A.
- Hurtado, O. (2018). *Ecuador entre dos siglos* (2.ª ed.). Penguin Random House Grupo Editorial.
- Linde, E. (2012). *Fundamentos de derecho administrativo: Del derecho del poder al derecho de los ciudadanos*. Universidad Nacional de Educación a Distancia Colex.
- López, A. (2017). La judicialización de las políticas públicas: Caso del Ministerio de Salud Pública en Ecuador en 2011 y repercusiones en el Estado Constitucional de derecho. *Estado y Comunes* n.º 5, vol. 2, 135-154. Quito: IAEN.
- Marín, F. (2010). *Los servicios semipúblicos domiciliarios*. Temis S. A.
- Marques, F. (2011). La moderna regulación: La búsqueda de un equilibrio entre lo público y lo privado. *Derecho Administrativo y Regulación Económica*. La Ley.
- Martínez Dalmau, R. (2008). Supremacía de la Constitución, control de la constitucionalidad y reforma constitucional. *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (pp. 279-290). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional.
- Martínez de Vedia, R. (2003). *La organización en la regulación de servicios públicos*. Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Martínez Moscoso, A. (2017). *El derecho al agua en el Ecuador: Un análisis desde la Ciencia Política y el Derecho Público*. Universidad de Cuenca.
- Martínez Puón, R. (2011). *El péndulo del Estado: La vuelta a los fundamentos de su intervención*, 71-92.



- Mazón, J. (2020). *Ensayos críticos sobre el COGEP*. Tomo II. Legal Group Ediciones.
- Montaña, J. (2012). El sistema de fuentes del derecho en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. En J. Montaña, *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Navas, M., y Storini, C. (2013). *La acción de protección en Ecuador. Realidad jurídica y social*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Nicolini, M. (2020). Modelos económicos neoliberales y cambios constitucionales. La promoción de la mutación jurídica en la perspectiva de la comparación. *Revista de Derecho Político*, n.º. 108, 71-96.
- Ordoñez, A. (2019). Economía y Constitución en Guatemala. En V. Bazán y M. Fuchs, *Constitución y economía. Justicia Constitucional y derechos fundamentales* (pp. 145-169). Fundación Konrad Adenauer.
- Ortiz, R. (2016). *Los problemas estructurales de la Constitución Ecuatoriana de 2008 y el Hiperpresidencialismo autoritario*, 527-566.
- Oyarte, R. (2014). *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Padilla, A., Moyano, E., y Padilla, J. (2017). El camino del Sumak Kawsay hacia la Constitución del Ecuador del 2008: el rol del movimiento indígena. *Estado y comunes*, 2, 95-118. Quito: IAEN.
- Palacios, F. (2008). Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales. De la Daseinsvorsorge al Sumak Kawsay. *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, 41-65.
- Patiño, I., y Ceja, J. (2013). Modernización de los servicios públicos municipales a través de las TIC, desde una perspectiva integral. *Revista Gestión Empresarial*, 11(2), 70-88.
- Rivero, R. (2015). *Derecho administrativo económico* (7.ª ed.). Marcial Pons.
- Rodríguez-Arana, J. (2012). El derecho a la buena administración entre ciudadanos y administración pública. *Aportes para un Estado eficiente-Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo* (pp. 118-143). Palestra Editores.
- Roldán, Á. (2000). Los nuevos contornos del servicio público. *Derecho administrativo económico* (Consejo General del Poder Judicial, pp. 17-56). Lerko Print S. A.
- Salgado, H. (2012). *Lecciones de Derecho Constitucional* (4.ª ed.). Quito: Ediciones Legales.
- Salomoni, J. (2004). *Teoría General de los Servicios Públicos*. AD-HOC.
- Sánchez, M. (2018). *El retorno del derecho administrativo*, 37-66.
- Sarmiento, E. (2005). Privatizaciones, monopolios y regulación en las empresas de servicios públicos. *Los servicios públicos como instrumento de solidaridad y cohesión social del Estado*.
- Troncoso, J. (2017). *Economía para Abogados*. Legge Ediciones.
- Vaca Peralta, A. (2019). *La figura de la delegación de los servicios públicos y en la economía popular y solidaria de Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

- Vergara, A. (2018). *Derecho Administrativo Económico: Sectores regulados, servicios públicos, territorio y recursos naturales*. Thomson Reuters.
- Viciano, R., y Martínez, R. (2012). Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Política, justicia y Constitución* (pp. 157-186). Corte Constitucional para el Período de Transición.
- Wilhelmi, M. (2008). Derechos: Enunciación y principios de aplicación. *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (pp. 19-39). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional.
- Zambrano, A. (2011). *Del Estado constitucional al neoconstitucionalismo*. Edilex S. A.

# Uso de la silla vacía en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala-Ecuador, 2019-2020

## *Use of the empty chair in the Decentralized Autonomous Government of Machala-Ecuador, 2019-2020*

Efraín Argudo Herrera

Estudiante de la carrera de Jurisprudencia en la Universidad Técnica de Machala, Ecuador

Correo electrónico: eargudo1@utmachala.edu.ec  
Orcid: 0000-0001-9255-3590

Karina Feijóo Quezada

Estudiante de la carrera de Jurisprudencia en la Universidad Técnica de Machala, Ecuador

Correo electrónico: kfejoo3@utmachala.edu.ec  
Orcid: 0000-0002-3297-9706

José Correa Calderón

Coordinador de la maestría en Derecho y Justicia Constitucional en la Universidad Técnica de Machala, Ecuador

Correo electrónico: jecorrea@utmachala.edu.ec  
Orcid: 0000-0002-2071-1008

*Recibido: 18-octubre-2020. Aceptado: 8-abril-2021. Publicado: 15-julio-2021.*

### Resumen

Este artículo determina el alcance, naturaleza y evalúa la incidencia del mecanismo de participación ciudadana de la silla vacía, así como su uso en el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Machala. El marco temporal comprende la gestión del alcalde Darío Macas entre mayo de 2019 hasta septiembre de 2020. Para el efecto, se recopilaron las actas y resoluciones municipales en dicho período y se realizaron encuestas a la ciudadanía para conocer su percepción sobre la

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 13, vol. 2, julio-diciembre 2021, pp. 107-124.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n13.2021.228](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.228)



vigencia de este derecho. Se pudo determinar que en el período analizado la ocupación de la silla vacía fue aceptable y se verificó en el 74 % de las sesiones; sin embargo, esos datos discrepan con los resultados de las encuestas, pues solo el 6 % de las personas encuestadas dice conocer este derecho, mientras que el 17 % tiene la leve percepción de que ello existe. De otro lado, el representante de la silla vacía tuvo pocas intervenciones en las sesiones, en las que votó ocasionalmente. Este artículo realiza recomendaciones, entre ellas, que el GAD de Machala debe satisfacer y dar a conocer de manera plena los derechos de participación de la ciudadanía.

**Palabras clave:** silla vacía, participación ciudadana, GAD municipal, sesiones de Concejo de Machala, derecho al voto

### Abstract

This article determines the scope, nature and evaluates the incidence of the empty chair citizen participation mechanism and its implementation by the decentralized autonomous government (GAD) of Machala. The timeframe comprises mayor Dario Macas' administration from May 2019 to September 2020. For this purpose, we collected the minutes and municipal resolutions of the 2019-2020 period and surveyed citizens to know their perception of the soundness of this right. In this period, the occupation of the empty chair was acceptable in 74 % of all sessions; however, this data does not agree with the results of further surveys as only 6 % of subjects said they knew this right, while 17 % have only a vague perception that it exists. Moreover, the representative of the empty chair made few interventions during the sessions and voted only randomly. This article makes recommendations, among them, that the GAD of Machala should fully satisfy and publicize the participation rights of all citizens.

**Keywords:** empty chair, citizen participation, municipal government, Machala council sessions, right to vote.

## 1. Introducción

La silla vacía es un mecanismo de participación ciudadana. Es un instrumento de carácter participativo que permite a la ciudadanía actuar dentro de las sesiones de concejo de los GAD no solo como sujetos consultivos, sino también como entes participativos y activos (Augusto, 2009). Razón por la cual es un medio característico de la democracia participativa que Romeu define de la siguiente manera: “La democracia participativa tiene como característica primordial el dar voz a los individuos y a las comunidades cuyas opiniones son escuchadas con atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa, por lo que la participación del ciudadano se hace presente” (Romeu, 2011, p. 5).

Por otro lado, Carrera, al hablar de democracia participativa, destaca una serie de características que dotan a la ciudadanía de un poder que le permite ser protagonista en la toma de decisiones y que consiste en lo siguiente:

Esto implica que la ciudadanía tenga la facultad de poder ser partícipe en la toma de decisiones conjuntamente con el Estado, de poder adoptar sus propias decisiones

pronunciándose de forma directa sobre temas de su interés como iniciativas de reformas, propuestas normativas, debates y proyectos de desarrollo, razón por la cual resulta imperante garantizar el ejercicio efectivo de los mecanismos de participación ciudadana, como lo es en este caso la silla vacía, no existe democracia sin participación de la ciudadanía, he ahí donde radica la importancia de este mecanismo de participación, la democracia es participativa, o no es democracia. Por ello, la falta de acciones que corresponden a las autoridades estatales a fin de garantizar la democracia participativa podría suponer la posible vulneración del derecho constitucional de participación ciudadana (Carrera, 2015, p. 53).

Ahora bien, la disposición constitucional del Estado ecuatoriano aborda la silla vacía desde dos enfoques: desde la participación ciudadana en la Administración pública y como un espacio participativo. Respecto a estos dos enfoques, Castro indica que la silla vacía es

[...] un mecanismo que busca la presencia de ciudadanos dentro de la esfera pública. Desde esta perspectiva, se entiende que uno de los objetivos de la SV es la inserción de los individuos y de las organizaciones sociales en los debates y toma de decisiones de los GADs. El segundo enfoque configura a la SV como un espacio participativo. Dicho de otra manera, se otorga a los representantes ciudadanos, que no forman parte habitual de los GADs, la facultad de tomar partido en los debates y las deliberaciones que se produzcan en los cuerpos colegiados (Castro, 2014, p. 20).

Por ende, la silla vacía puede ser definida como un instrumento participativo que permite ejercer los derechos constitucionales de participación de la ciudadanía con el fin de hacer efectiva la democracia participativa mediante el derecho de voz y voto, del cual se encuentran facultados los representantes de la silla vacía. Esta puede ser ejercida por un ciudadano en representación de sí mismo o de un colectivo en las sesiones de Concejo, para de esta forma influir y ser participe en la toma de decisiones de los GAD y otras instancias gubernamentales como prefecturas o juntas parroquiales (Giral y Lozano, 2020). Un punto importante es que el representante de la silla vacía es elegido en las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas por parte de la comunidad, cuyo proceso, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el artículo 77, deberá ser el siguiente:

La convocatoria a las sesiones se publicará con la debida anticipación. En las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas, se determinará la persona que deberá intervenir en la sesión de acuerdo con el tema de interés de la comunidad, quien se acreditará ante la secretaría del cuerpo colegiado. Su participación en la sesión se sujetará a la ley, ordenanzas y reglamentos de los gobiernos autónomos descentralizados (Ley Orgánica de Participación Ciudadana, 2010, Art. 77).

Este mecanismo es reconocido por la Constitución de la República del Ecuador en el artículo 101, por el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (Cootad) en el artículo 311 y por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el artículo 77. El artículo 311 del Cootad manifiesta que el ejercicio de este mecanismo de participación se encuentra regulado

por las leyes establecidas en cada GAD descentralizado, aunque también puede ser utilizado en las prefecturas o juntas parroquiales, etc. (Ramírez y Espinoza, 2012). Así, en función de este derecho “los ciudadanos deben ser parte de la toma de decisiones, de la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como del control popular de las instituciones del Estado” (Guerrero, 2017, p. 60).

Asimismo, el artículo 1 de la Constitución establece que Ecuador “se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”, es decir, en el Estado, al gobernarse de manera descentralizada, se delegan ciertas competencias a los GAD, entre ellas, el derecho a la participación ciudadana local mediante el derecho de la silla vacía. Por su parte, el artículo 311 del Cootad establece que por orden imperativa de la ley y para el ejercicio de este “[...] se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado.” Esto como tal, implica el requerimiento de una normativa para el ejercicio efectivo y cumplimiento dentro de una ordenanza o resolución que establezca el sustento legal de como acceder y hacer uso de la silla vacía de manera descentralizada por los GAD, prefecturas o juntas parroquiales en las sesiones que abordan temas de interés público.

Los GAD que ejercen y hacen uso de este mecanismo de participación lo efectúan mediante la creación de ordenanzas o resoluciones que de una u otra forma regulan y controlan su uso. El GAD Municipal de Machala, de acuerdo con la Ordenanza que crea y regula el Sistema de Participación Ciudadana de dicho cantón, publicada en el Registro Oficial No. 586 el 29 de noviembre del 2011, establece en su artículo 26 el funcionamiento y los requisitos para la postulación de candidatos de la silla vacía, entre ellos: la cédula, certificado de votación, ser mayor de edad, tener su domicilio en el cantón en el que se pretende hacer uso de la silla vacía, constar en el último padrón electoral cantonal. Para esto, la persona solicitante deberá acreditarse y solicitar su inscripción ante el departamento de participación ciudadana de la Municipalidad de Machala, además deberá entregar una solicitud escrita en la cual expresa el interés de ocupar la silla vacía, con indicación de los datos personales, junto con una copia de la cedula de ciudadanía y certificado de votación.

No obstante, con respecto a la forma y proceso de elección del representante de la silla vacía, al no existir especificaciones en la presente ordenanza, es necesario remitirse a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, en el cual se indica que los representantes de la silla vacía serán elegidos en las asambleas locales, cabildos populares o audiencias públicas. Un punto a mencionar es que los requisitos podrían cambiar en virtud de la autonomía de cada cantón. Si bien estos requisitos son los mínimos solicitados en la mayoría de municipios, puede darse el caso de que cada GAD incluya un requisito adicional, lo cual dependerá de la ordenanza y la necesidad. Por ejemplo, en la Ordenanza Metropolitana de Quito se establece en el artículo 80, como requisito, no ser funcionario público, ni haber participado como candidato principal o alterno a concejal o alcalde en el periodo legislativo (Distrito Metropolitano de Quito, 2016).

A partir de lo anterior, el presente artículo indaga por la incidencia de la participación ciudadana en la toma de decisiones del GAD Machala mediante el derecho a la silla vacía durante la gestión del alcalde Darío Macas Salvatierra entre mayo de 2019 (fecha en la que por primera vez sesiona el Concejo durante su gestión) a septiembre de 2020 (fecha de entrega del artículo a la revista *Estado & comunes*). Se busca constatar si durante la administración del alcalde, en ese lapso, se ha ejercido de manera efectiva este derecho constitucional, para luego brindar una serie de recomendaciones que le permita a la municipalidad de Machala mejorar y ser más efectiva respecto al uso del derecho a la silla vacía.

Para ello, se recurrió a la recopilación de documentos de interés públicos pertenecientes a la Alcaldía de Machala, como las actas y resoluciones de las sesiones de Concejo Municipal del período mayo de 2019 a septiembre de 2020. También se acudió a la ordenanza municipal que crea y regula el sistema de participación ciudadana de la Municipalidad de Machala expedida en el año 2011, que establece el funcionamiento de la silla vacía, así como los requisitos que deben cumplir los postulantes para acceder a este mecanismo.

Cabe destacar que, de las 111 sesiones de Concejo ocurridas en el período en mención, solo se tomaron y seleccionaron 5 actas de sesiones, ya que estas reflejan el alto nivel de intervención y la injerencia en los temas de interés común del representante de la silla vacía en el GAD de Machala. Las 106 actas restantes no se tuvieron en cuenta porque, aunque se constata la presencia del representante de la silla vacía, en dichas sesiones no realizaron aportes que se hayan tenido en cuenta en las decisiones y resoluciones del Concejo. Además, estos representantes no hicieron uso del voto, facultad del cual se encuentra revestido el representante de la silla vacía al ocupar este lugar.

Para contrastar esta información en septiembre de 2020 se realizaron encuestas digitales aleatorias mediante la plataforma Google Forms de Drive, para conocer la opinión ciudadana respecto al derecho de la silla vacía. Para definir el universo de personas encuestadas, se tomó por referencia el censo de población y vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del año 2010. Se parte de la premisa de que el número de habitantes de la localidad machaleña es de 245 972 personas: aplicamos un nivel de confianza del 95 % y un margen de error de muestreo del 5 % para obtener una probabilidad de éxito del 0,5 % y de la misma manera un 0,5 % en probabilidad de fracaso. Al realizar el cálculo se establece que la población porcentual de 245 972 es de 386 personas. Por ende, se dirigió la encuesta a 386 personas, de las cuales 247 eran mujeres y 139 hombres.

El 61 % de las personas encuestadas tiene un rango de edad de entre los 18 a 29 años, seguidas por quienes se encuentran entre los 30 a 40 años, que representan el 19 %; de 41 a 65 años, que representan el 15 %; y, por último, menores de 18 años quienes representan el 5 %. Las personas escogidas debían declarar su domicilio en la ciudad de Machala y otorgaron su autorización para el uso de estos datos en la elaboración del presente trabajo. Sin embargo, se omiten sus nombres y datos personales a fin de salvaguardar su derecho al anonimato.

Para fines prácticos y de lecturabilidad este artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza un acercamiento teórico y conceptual del derecho a la silla vacía, análisis que se conjuga con una aproximación a sus antecedentes históricos, la normativa vigente y una pequeña comparación entre Quito, Loja y Machala. En el segundo subtítulo se realiza la presentación de los resultados obtenidos de las actas, resoluciones y encuestas realizadas acerca del mecanismo de participación de la silla vacía en Machala. En un tercer acápite se analizan los resultados con sus debidas interpretaciones. Finaliza este artículo con unas breves conclusiones y recomendaciones.

## 2. El mecanismo de participación de la silla vacía en Ecuador

La democracia directa es una forma de democracia en la que el poder es ejercido de manera directa por el pueblo (Cardoso y Aló, 2018) por intermedio de una asamblea o Concejo. Esta se encuentra plasmada en el texto constitucional, desde el artículo 103 hasta el 107, y establece la iniciativa popular normativa del pueblo, la consulta popular, el procedimiento para las propuestas de dichas consultas. En estos casos, la ciudadanía se inmiscuye en la construcción del marco legal del Estado, así como en los temas que considera importantes, en pleno ejercicio de la democracia. No obstante, la democracia directa y los mecanismos de participación a la cual hace referencia la Carta Magna se acercan más a la llamada democracia participativa, por cuanto la población es participe e influye en la toma de decisiones en los distintos niveles de poder del Estado mediante los mecanismos de participación establecidos en el marco constitucional (Concejos ciudadanos, Concejos consultivos, audiencias públicas, presupuestos participativos, asambleas ciudadanas, cabildos populares y silla vacía) (Álvarez, 2014).

Por otro lado, guarda estrecha relación con la denominada democracia deliberativa, que, de acuerdo con Velasco, consiste en:

[...] un modelo normativo, un ideal regulativo, que busca coordinar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas (Velasco, 2009, p. 75).

La participación ciudadana da carta abierta a que la ciudadanía interesada en alguna propuesta de interés público ejerza una participación directa en los órganos municipales. Así, puede participar en los acuerdos de debate e interés general al formar parte de las votaciones del mismo mediante el mecanismo conocido como la silla vacía (Welp, 2016). En tal iniciativa popular la ciudadanía puede tomar el poder y presentar proyectos de interés público mediante la representación y manifestación de las necesidades normativas como colectividad. Esto amerita que los proyectos que se presenten se establezcan en razón de los intereses de cada sector en particular y en beneficio de la sociedad como tal, haciendo uso de su derecho de participación (Montero, 2014).



Esta es una democracia directa que, en palabras de Ramírez y Espinosa (2012, p. 115) “[...] se trata de la puesta en escena de escenarios institucionales en donde la construcción de la voluntad común está atravesada, por el intercambio público de razones, así como por la misma negociación de intereses, entre diversos actores sociales y políticos”. Asimismo, estos autores indican que los dispositivos deliberativos no son más que “espacios públicos, más o menos institucionalizados, donde puede activarse la discusión entre sociedad y Estado respecto a diversas problemáticas que tocan los intereses comunes” (*Ibid.*). Entonces, se trata del intercambio de posturas frente a una situación de interés público y problemáticas expresadas mediante “dispositivos deliberativos” en los que la ciudadanía puede manifestarse en un espacio de discusión común entre el Estado y la sociedad.

En la silla vacía una persona actúa en representación de sí misma o de un colectivo con la capacidad o facultad de voz y voto, a fin de incidir en las decisiones adoptadas por el Concejo en cada sesión pública. Así se establece en la Constitución vigente de Ecuador que, en su artículo 95, reconoce que el derecho a la participación tiene por protagonista a la ciudadanía tanto como colectivo como a título individual. Es importante aclarar que el derecho que le asiste a la persona interesada en participar lo puede hacer desde sus intereses personales, amparado en su derecho de participación constitucional

Dicho de otra forma, el mecanismo de la silla vacía “fue propuesto para que los individuos y grupos sociales formen parte activa en el debate y puedan ser partícipes en la toma de decisiones de los gobiernos locales dando valor a su voz y valorando su capacidad de votar” (Ortega y Narváez, 2020, p. 320). Ahora bien, la participación de quien ejerce el derecho a la silla vacía, de acuerdo con las normas establecidas en el marco normativo ecuatoriano, consiste no solo en deliberar con un voto en las sesiones de Concejo. Los representantes gozan de la atribución de realizar y exponer propuestas de ideas y emisión de criterios que deben guardar relación con los temas o puntos del orden a tratar en cada sesión del Concejo. Este sería el escenario perfecto para que la ciudadanía intervenga de forma directa en los asuntos de la Administración pública (Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).

Los escenarios de representación de la silla vacía son las sesiones de los GAD, espacios públicos y apropiados que pueden ser llevados a cabo de forma ordinaria o extraordinaria, según amerite la situación y las circunstancias que se susciten en el cantón. Cabe mencionar que las convocatorias para las sesiones del GAD deben realizarse con anticipación, son abiertas al público y sin limitaciones de ningún tipo que afecten la esencia para la que fue creado este mecanismo.

Ahora bien, la silla vacía aplica solo en temas de interés general o interés público. De acuerdo con Romeu (2011), los temas de interés público son aquellos asuntos que guardan relación directa con la ciudadanía y cuyas decisiones puedan afectar o perturbar el desarrollo social de la misma. Este es el caso de las iniciativas de reformas, propuestas normativas como aprobación y presentación de proyectos de ordenanzas, debates de proyectos de desarrollo, presupuestos o control de los actos del Ejecutivo (Romeu, 2011).

En el oficio n.º 01262/7-IV.2011, emitido por la Procuraduría General del Estado (PGE), se indica que el representante de la silla vacía se encuentra facultado a participar solo en temas de interés general, mas no de interés político. Los temas de interés político le corresponden de forma exclusiva a los miembros del Concejo municipal y son los concernientes a la organización político-administrativa de los GAD, tales como la designación de vicealcalde o la integración de las comisiones del concejo, designación del secretario o secretaria del Concejo de la terna presentada por el alcalde o alcaldesa, participación en mancomunidades o consorcios, concesión de licencias a sus miembros, designación de delegados en entidades, empresas u organismos colegiados (Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización [Cootad], 2010, art. 57).

Pese a que el representante de la silla vacía tiene las mismas atribuciones que cualquier otro miembro del Concejo municipal en el desarrollo de las sesiones, en esencia no forma parte ni es miembro de tal Concejo. De acuerdo con el artículo 56 del Cootad, “el Concejo municipal estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejales elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral” (Cootad, 2010, art. 56).

Así, el mecanismo de participación de la silla vacía solo abre un espacio para que un representante de la ciudadanía sea participe en la toma de decisiones de forma provisional y en mérito de un tema de la sesión en particular, a fin de garantizar el derecho constitucional de participación. Esto no lo convierte en un miembro legal del Concejo municipal, además, que este marco de participación se encuentra definido por los reglamentos y ordenanzas de cada GAD (Solano y Silva, 2019). Con respecto a las facultades y obligaciones de los GAD municipales, estos deben de brindar las facilidades y medios propicios y adecuados para garantizar el uso de este mecanismo mediante una normativa, reglamentación, o siendo más específicos, ordenanza que regule y controle el ejercicio de la silla vacía (Córdova, 2018).

Por el anterior motivo, los Gobiernos municipales del Ecuador, como el caso de Quito, Loja y Machala, han regulado el uso de este mecanismo, los cuales cuentan con una ordenanza que reglamenta y norma el uso y ejercicio del mecanismo de la silla vacía. Este se ampara en el Sistema de Participación Ciudadana, creado el 29 de noviembre del 2011, que dispone una serie de articulados que determina la estructura del sistema de participación y reglamenta el uso de aquellos mecanismos dispuestos por la ley para la intervención de la ciudadanía en asuntos de interés general (Castillo, 2016).

La ordenanza municipal n.º 16-2012 de Machala regula la participación ciudadana en dicho cantón. Del artículo 59 al 68 se abordan aspectos como la acreditación para ocupar la silla vacía, es decir, requisitos o formalidades que debe de cumplir el solicitante, la dirimencia en caso de haber varios ciudadanos acreditados a ocupar la silla vacía, cómo será la participación del mismo durante la sesión, al especificar de esta manera en qué consistirá su participación

exclusiva, la idoneidad de las personas para ocupar la silla vacía y, por último, la responsabilidad de la misma al momento de representar a la ciudadanía y hacer uso de este mecanismo (Concejo Municipal de Loja, 2014).

No obstante, la normativa para el acceso a la silla vacía en un articulado bastante limitado en función de la complejidad y grado de participación ciudadana que tienen los representantes habilitados para intervenir en un Estado democrático e inclusivo como lo establece nuestra Constitución. Para ejercer este derecho no solo basta con acceder, ya que se debe incluir una normativa que abastezca y cumpla con la extensión formal que regule desde la solicitud, procedimiento y responsabilidad de las personas que intervienen en cada sesión (Cootad, 2010).

La ciudad de Quito, mediante la Ordenanza Metropolitana n.º 102 del año 2016, promueve y regula el sistema metropolitano de participación y control social. En su artículo 22 reconoce a la silla vacía como mecanismo de participación y desde el artículo 78 al 86 establece todas aquellas formalidades en función de lo que se regula en la ordenanza, misma que especifica que esta intervención se regirá e intervendrá por temas y no por sesión. Es decir, la participación del representante de la silla vacía será acorde con la fecha que se convoque cada sesión sobre el tema al que solicitó intervenir con antelación y con la respectiva acreditación en relación con sus documentos e información habilitante (Distrito Metropolitano de Quito, 2016).

Con respecto a su ejercicio al voto el Distrito Metropolitano de Quito, establece que el representante acreditado a participar, ya sea en sesión ordinaria o extraordinaria, podrá intervenir y ejercer su derecho al voto en el tema de la orden del día para el cual debe presentar una solicitud previa a la sesión. Para esto, su participación debe ser puntual, respetuosa y personalísima, es decir, que no puede delegar o transferir a alguien más su participación, a excepción de su suplente (Pérez y Zambrano, 2015). Se entiende que la organización del Distrito Metropolitano es bastante sistematizada en razón de acceder a la participación ciudadana, lo que toma en cuenta tanto los derechos y responsabilidades que tiene el ciudadano que ejercer este derecho de participación y el registro de su aporte dentro de la sesión que estará a cargo de la Secretaría General del Concejo (Almeida, 2016).

Por lo tanto, el acceso a las sesiones no goza de restricciones y es de carácter público para aquella persona que de manera oportuna quiera acceder a las sesiones convocadas (De Mora, 2017). Para acceder a este mecanismo se deben cumplir ciertos requisitos o formalidades como tal, entre ellos, no se puede intervenir en temas de sesión que no guarden relación con un objetivo de interés público, lo que tiene en cuenta que este se verá expuesto a una responsabilidad legal en consecuencia de su participación dentro del ejercicio del mecanismo democrático de la silla vacía (Pilamunga, 2016). Asimismo, la interrupción o limitación de este mecanismo acarrearía responsabilidades y sanciones para los funcionarios como para la autoridad que se encuentra al mando, como el alcalde. La responsabilidad ciudadana no solo involucra o yace en la formalidad de hacer uso de la democracia directa mediante el voto sino de proponer, debatir y participar de las

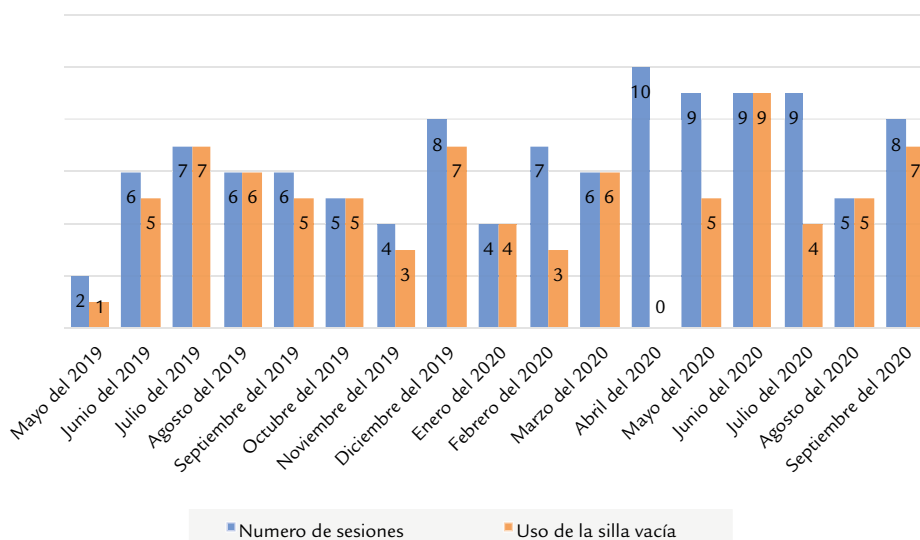
decisiones que se pretenden tomar por y para el pueblo en un beneficio igualitario (Recalde, 2015).

La normativa satisface la regulación que amerita este mecanismo para acceder y cumplir con la materialización del mismo en cada sesión del Concejo. Es necesario indicar que la ordenanza de Quito especifica cierta limitación para el ciudadano acreditado a la sesión. En el artículo 79 de esta ordenanza se señala que su intervención, es decir, voz y voto, se enfocará solo en el tema de interés para el que fue acreditado, mas no en los demás puntos de las órdenes del día. En este contexto se abordan diferentes asuntos, pero dentro de este distrito la participación del interviniente es bastante limitada en su ejercicio de participación a diferencia de otros municipios (Coloma, 2017).

### 3. La silla vacía en el GAD municipal Machala durante el período 2019-2020

La administración del alcalde Darío Macas data desde la sesión inaugural del primer Concejo del GAD Municipal de Machala, ocurrida en el mes de mayo de 2019. Es el alcalde quien preside y convoca las sesiones de Concejo, el cual cuenta con atribución especial de voto dirimente. Hasta septiembre de 2020 se han llevado a cabo 111 sesiones de Concejo, incluidas sesiones ordinarias y extraordinarias. En la mayoría de las sesiones la ciudadanía ha intervenido mediante el uso de la silla vacía con un representante. A continuación, se presenta una tabla que contiene la cantidad de sesiones y el número de veces que se ha hecho uso de este derecho en el GAD Machala.

Tabla 1  
Actas de GAD Municipal Machala, mayo/2019-septiembre/2020



Fuente: elaborado por los autores (2020) de acuerdo con datos de Transparencia 2019-2020 GAD Machala.

Desde mayo del 2019 y hasta septiembre de 2020 se llevaron a cabo 111 sesiones de Concejo municipal, de las cuales 88 fueron ordinarias y 23 extraordinarias. Del total de sesiones, la primera corresponde a la sesión inaugural de la administración de Darío Macas como alcalde y una sesión extraordinaria en fecha 6 de junio del 2019 como acto oficial a la visita del presidente de la Republica del Ecuador, Lenín Moreno, al cantón de Machala. Entre los temas analizados durante estos 16 meses de gestión del alcalde se encuentra la aprobación de la comisión de hábitat y vivienda, el proyecto de ordenanza para impulsar y desarrollar el trabajo y emprendimiento joven de la ciudad, la ordenanza de recaudación de tasas de recolección de basura de Machala, entre otros.

De las 111 sesiones de Concejo se hizo uso de la silla vacía y existió un representante de la misma en 82 sesiones, de las cuales, se hizo uso del derecho a voz y voto del representante de la silla vacía en 14 sesiones. De estas 14 sesiones, solo en 7 oportunidades se utiliza de forma completa y correcta el uso del derecho al voto y, al intervenir, emiten criterios acordes con los puntos del orden del día de la sesión, a diferencia de las 7 sesiones restantes en las que los criterios expuestos no guardaban relación alguna con el orden del día. Ahora bien, veamos qué hallazgos ofrecen las encuestas.

Cabe mencionar que, de las 386 personas encuestadas, 168 pertenecen a la parroquia Machala (43 %), mientras que 88 personas (23 %) son de la parroquia la Providencia. Un total de 34 personas (9 %) son de la parroquia 9 de Mayo, 27 personas (7 %) de la parroquia Puerto Bolívar, 19 personas (5 %) de la parroquia Jambelí, 19 personas (5 %) de la parroquia Jubones, 15 personas (3 %) de la parroquia el Cambio y 16 personas (4 %) de la parroquia el Retiro. Del total de encuestados, el 64 % supo manifestar que desconoce acerca del mecanismo de participación de la silla vacía, mientras que el 36 % expresó que sí tiene conocimiento acerca de este mecanismo. Podemos concluir que más de la mitad de la población encuestada desconoce sobre el mecanismo de participación de la silla vacía. Los resultados de las encuestas siguen a continuación:

- ***Pregunta 1: ¿Conoce usted acerca del mecanismo de participación de la silla vacía?***

Del total de encuestados, el 64 % supo manifestar que desconoce acerca del mecanismo de participación de la silla vacía, mientras que el 36 % expresó que sí lo conoce. Podemos concluir que más de la mitad de la población encuestada no tiene conocimiento sobre el mecanismo de participación de la silla vacía.

- ***Pregunta 2: ¿Usted tiene la percepción de que el municipio permite la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones?***

Por otro lado, el 67 % respondió que tiene la percepción de que el municipio de Machala no permite la participación a la ciudadanía para la toma de decisiones municipales, mientras que el 15 % considera que nunca se ha permitido la

participación en el Concejo de la ciudad. Para un 18 % de las personas sí existe tal participación. La participación ciudadana es un derecho reconocido en la Constitución, que le asiste a toda la ciudadanía. Sin embargo, la mayoría de las personas encuestadas considera que el GAD Machala no ha logrado convencerlos de que las puertas del Concejo están abiertas para que sus voces sean escuchadas en el marco del ejercicio de sus derechos de participación.

- ***Pregunta 3: ¿Considera usted necesario que el GAD Machala proporcione información o realice capacitaciones acerca del derecho de la silla vacía?***

Se evidencia también que el 13 % de las personas considera que no es relevante ningún tipo de capacitación sobre el derecho de la silla vacía, en contraste con el 87 %, que expresó que sí es necesario que el GAD capacite e informe acerca de estos espacios. Estas capacitaciones deben estar orientadas a difundir la forma correcta en la que estos derechos deben ser garantizados por la administración municipal, con el objeto de que se haga una adecuada aplicación del mismo y un mayor número de personas puedan participar en las sesiones del Concejo.

- ***Pregunta 4: ¿Cree usted que el GAD del cantón Machala socializa los temas de interés público con antelación a la ciudadanía antes de resolver sobre un tema municipal para que esta pueda participar en la toma de decisiones?***

En este sentido, el 57 % de los encuestados respondió que el GAD del cantón Machala no socializa los temas de interés público con la ciudadanía para que esta pueda participar en la toma de decisiones. Asimismo, el 26 % de los encuestados no tiene conocimiento si existe o no esta socialización, mientras que el 17 % considera que sí se socializan los temas de interés público previo a la toma de decisiones para la intervención de los ciudadanos en las sesiones. El único medio utilizado por el GAD de Machala para difundir las convocatorias es mediante la página web del municipio, lo cual se considera insuficiente. Debería explotarse otros canales como las redes sociales, la radio o la televisión local.

- ***Pregunta 5: ¿Conoce usted si existe actualmente una ordenanza que regule el funcionamiento y participación de la silla vacía en el GAD Machala?***

El 94 % de los encuestados desconoce si existe alguna ordenanza que regule y controle el mecanismo de participación de la silla vacía, a pesar de que sí existe, mientras que apenas el 6 % tiene conocimiento de la existencia de la misma. Esto se debe, una vez más, a la insuficiente socialización por parte del GAD Municipal de Machala sobre la planificación de las sesiones del Concejo, lo que ha dado por resultado una desorientación total por parte de las personas. Esto incide en el desconocimiento que se tiene del derecho a la silla vacía.

#### 4. Un derecho a medias: análisis de casos y crítica al GAD Machala

De las 111 llevadas a cabo son resaltadas 5 en esta investigación. En estas, existe registro del uso del mecanismo de participación de la silla vacía por parte de los representantes del barrio Urdesa Este, de la parroquia la Providencia, del barrio Mario Minuche, del Colegio de Ingenieros Civiles del Oro (CICO) y, por último, del representante del barrio 3 de Noviembre. Estas sesiones se tomaron como referenciales para conocer la forma en la que se desarrollan las sesiones y el procedimiento de las mismas referente a la participación del representante de la silla vacía.

Así, en sesión ordinaria, en acta 020-2019 del 4 de septiembre del año 2019, se abordaron los temas previstos en las órdenes del día, que fueron: “Conocimiento y aprobación en segundo debate del proyecto de ordenanza que asigna el valor en un dólar diez centavos el metro cuadrado, que corresponde a pagarse por los solares municipales que se encuentran en los barrios urbanos marginales de Machala”; “Informes de la comisión especial de terrenos”; “Conocimiento y resolución de los siguientes informes referente a: partición judicial; partición extrajudicial” y “levantamiento de patrimonio familiar”. De manera particular, sobre el primer tema se evidencia que al momento el derecho al voto no fue realizado por la misma persona que se mencionó al inicio de la sesión. Es decir, la persona que ejerció el derecho al voz y voto durante la misma fue una persona distinta a la registrada al inicio de la sesión. El acta de sesión no deja constancia si la silla vacía ha sido delegada a otro representante o si ha ocurrido algún percance durante el desarrollo de la sesión que justifique el cambio de persona, por lo que existe una falta de legitimidad y formalidad en la participación de representación de este derecho.

Es importante destacar que la ley es clara al describir las facultades y responsabilidades que tiene la persona habilitada y que accede a su derecho de participación, derecho que no se desarrolla, ya que además de que se trata de una persona diferente que ocupa la silla vacía en dicha sesión, al intervenir lo realiza por fuera de los temas del orden del día al manifestar las necesidades como la falta de seguridad, regeneración de calles y legalización de terrenos de la ciudadela Urdesa Este. Y aunque, en efecto, ejerce el voto, su intervención no influye en la toma de decisión ni en las resoluciones del GAD de Machala para dicha sesión.

Asimismo, en la sesión extraordinaria, según el acta n.º 013-2019 del 29 de julio de 2019, se abordaron dos temas en el orden del día: “Conocimiento del proyecto del organigrama estructural e informe técnico que sustenta la reforma del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del GAD Municipal de Machala como dispone el Art.60 literal i) del COOTAD” y “Conocimiento y aprobación de la resolución del Banco del Austro, referente a la consolidación de las deudas con el ajuste realizado por los señores concejales”. Se deja en evidencia que durante el desarrollo de la presente sesión el representante de la silla vacía

no emitió criterio alguno ni hizo uso de su derecho al voto. De esta forma, el representante de la parroquia la Providencia, quien hizo uso de este derecho de participación, lo realizó por simple formalidad, ya que al parecer no tenía los conocimientos necesarios respecto a los temas tratados para emitir una opinión o criterio del mismo. De tratarse esto último, se corroboran los resultados de la encuesta, ya que el GAD de Machala no socializa con antelación los temas de interés público con la ciudadanía para que esta disponga de las herramientas en la toma de decisiones durante la sesión del Concejo. Además, quien hace uso de la silla vacía debe conocer con antelación los puntos del orden del día a tratar para brindar un aporte al respecto. Sin embargo, esto no se cumplió.

De las sesiones mencionadas, más allá del voto realizado no es posible evidenciar que la participación de los representantes de la silla vacía, si se hace referencia a la emisión de criterios, sea tomada en consideración o influya de alguna manera en la resolución emitida por el concejo municipal. No es sino hasta el mes de mayo del 2020 que se evidencia un ejercicio de este derecho de participación acorde y en función de la temática de la orden del día planteada en ciertas sesiones de Concejo ordinarias en las que el respectivo ciudadano fundamenta su criterio con base al tema de manera precisa y elocuente, y de la misma manera, logra consolidar sus aportes en la sesión mediante el voto final de cada tema del orden del día.

Aunque el balance respecto a la participación de voz y voto es negativo, solo existen tres sesiones que marcan un precedente respecto a la participación del representante de la silla vacía. Estas son: sesión ordinaria del acta n.º 013 A-2020 del 12 de marzo del 2020, sesión extraordinaria del acta n.º 028-2020 del año 2020 y acta n.º 033-2020 del 27 de mayo del 2020. En esta última sesión el representante de la silla vacía hizo uso de su derecho al voto en los puntos del orden del día que correspondía e inclusive, a diferencia de las dos primeras sesiones de Concejo analizadas al inicio de este acápite, se emitieron criterios y opiniones pertinentes a los puntos del orden del día, lo que guardó, por lo tanto, relación con los temas tratados.

En la sesión extraordinaria que consta en acta n.º 028-2020 los temas a tratar fueron: “Primer debate del proyecto de ordenanza para la regularización y orden del comercio en Machala”, “Primer debate del proyecto de ordenanza integral para la prevención, control y lucha contra el covid-19” y “Primer debate del proyecto de ordenanza de adecuación del plan de desarrollo y ordenamiento territorial en el marco de la emergencia de la pandemia covid-19”. Por ende, dos de los temas tratados de forma urgente corresponden al tratamiento del covid-19 en el cantón de Machala. El representante de la silla vacía, en ejercicio de sus derechos y atribuciones, emitió criterios pertinentes a los temas de la sesión, además que mantuvo un diálogo con las autoridades municipales para brindar una visión mucho más clara que permitiera al concejo tomar y dirigir sus decisiones de forma adecuada, sobre todo, respecto al covid-19. Asimismo, consolidó su participación con el voto emitido en cada uno de los puntos de la sesión, al hacer uso del mecanismo de la silla vacía de forma correcta y completa.



## 5. Conclusiones

El derecho constitucional de participación ciudadana, materializado en el uso del mecanismo de participación de la silla vacía, constituye un ejercicio de democracia participativa para la ciudadanía de acuerdo con lo establecido en la Constitución y el Cootad. La silla vacía es un medio por el cual una persona en representación de sí misma o de un colectivo puede participar en las sesiones ordinarias y extraordinarias del gobierno autónomo descentralizado, ya sea el GAD municipal, prefecturas o juntas parroquiales en las que se estén desarrollando temas de interés general, a fin de incidir en la toma de sus decisiones. Para ello, podrán participar con voz y voto, sin embargo, para acceder a este mecanismo se debe cumplir con requisitos y formalidades establecidas de manera previa en el ordenamiento legal correspondiente.

El GAD Municipal de Machala, durante los primeros 16 meses de gestión del alcalde Darío Macas Salvatierra, que data de mayo de 2019 hasta septiembre de 2020, ha registrado 111 sesiones de Concejo Municipal, 88 fueron ordinarias y 23 extraordinarias. De estas, se pudo constatar que se ha hecho uso de la silla vacía 82 veces, es decir, se utilizó este derecho en el 74 % de las sesiones. Esto evidencia que, en cuanto a la presencia del representante, este mecanismo ha sido efectivo. Sin embargo, al desentrañar el contenido de las actas vemos que son pocas las veces en las que el representante emite opiniones en las sesiones, y en el momento en que logra hacerlo esta participación no siempre guardaban relación con los puntos del orden del día. Se suma a ello que no todos ejercían su derecho al voto dentro de la sesión.

Esto lo corrobora el resultado de las encuestas. Se pudo evidenciar que solo el 6 % de los encuestados dice conocer la existencia de una normativa para el ejercicio de este derecho, y solo el 17 % tiene la percepción de que el municipio de Machala permite la participación de la ciudadanía y socializa de manera adecuada las decisiones adoptadas. Por ende, la dificultad radica en doble sentido: pese a la existencia de este derecho muy pocas personas acceden a él, y, por otro lado, cuando logran acceder al mismo no cuentan con las herramientas y la información para realizar un aporte total o parcial.

Respecto a esto último, es importante dar a conocer que el GAD de Machala no cuenta con los mecanismos de comunicación efectivos, virtuales o físicos que permitan a la ciudadanía conocer las invitaciones y convocatorias para el acceso a los debates de las sesiones del Concejo en los que se debaten temas de interés público. Estos espacios en efecto se deberían difundir para consolidar el acceso a las mismas, en virtud de lo cual no podría hablarse de democracia si las decisiones de las autoridades locales se toman sin la participación activa de la ciudadanía.

## 5.1. Recomendaciones

Se debe implementar una política permanente de publicidad, tanto de las temáticas que se ponen en conocimiento de los concejos municipales y provinciales, como de las convocatorias para cada una de las sesiones. Se recomienda que el GAD de Machala, junto con sus funcionarios públicos, haga uso eficiente de las nuevas tecnologías mediante el sitio web institucional, de sus cuentas oficiales o redes sociales de mayor consumo, mediante la adopción de acciones específicas como publicar la agenda mensual de temas que serán conocidos por el Concejo, publicar las convocatorias de cada sesión y transmitir en vivo las sesiones del Concejo.

De forma adicional, debido a la brecha digital que existe en Ecuador, es necesaria la difusión mediante los medios de comunicación masivos, como la radio o la prensa local, además del contacto directo y personal con la ciudadanía en cada uno de los barrios o sectores que podrían recibir algún perjuicio o beneficio por la decisión que se vaya a tomar. Para esto se recomienda extender invitación a los gremios y colegios profesionales según los temas de interés en cada sesión y hacer sesiones de Concejo de forma itinerante en los barrios que tengan afectación según el tema de interés.

Si bien es cierto que la ordenanza que regula el sistema de participación en la ciudad de Machala contempla en su normativa, se ha podido detectar que existe la necesidad de regular de manera más específica la estructura, funcionamiento y control de este mecanismo para su acceso por parte de la ciudadanía, por lo que se recomienda incluir en dicha ordenanza una sección completa de artículos que abastezca la necesidad normativa y social para la aplicación de este mecanismo.

## 6. Referencias bibliográficas

- Almeida, L. (2016). La figura de la silla vacía como mecanismo de participación ciudadana en las sesiones del Concejo Metropolitano de Quito. Guayaquil. Recuperado de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/7226/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-MD-97.pdf>
- Álvarez, C. (septiembre de 2014). Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*. Recuperado de <https://www.margen.org/suscri/margen74/alvarez.pdf>
- Augusto, L. (octubre de 2009). La efectiva implementación de la participación ciudadana. *La Tendencia*, 73-77.
- Cardoso, R., y Aló, I. (2018). Voz y voto, ¿Democracia directa? Un análisis de la silla vacía como instrumento de participación desde abajo en un escenario post constitucional. Quito: Flacso-Sede Ecuador. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/14053/2/TFLACSO-2018IACR.pdf>
- Carrera, F. (2015). La participación ciudadana y el control social en Ecuador. *Unidades Episteme*, 2(1), 47-65.

- Castillo, M. (2016). *La silla vacía como mecanismo constitucional de participación ciudadana en el Gobierno Municipal del Cantón Machala en el 2016* (Tesis de maestría, Universidad de Guayaquil, Facultad de Jurisprudencia Ciencias Sociales y Políticas), Guayaquil. Recuperado de <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/14860/1/Tesis%20N%c2%b0%20103%20Ab.%20Marcia%20Noemi%20Castillo%20Tandanzo.pdf>
- Castro, J. (2014). *La silla vacía como mecanismo de participación ciudadana* (Tesis, PUCE), Quito. Recuperado de <http://8.242.217.84:8080/xmlui/handle/123456789/3164>
- Cevallos, D. (21/8/2017). La silla vacía en los organos legislativos seccionales.
- Coloma, C. (2017). *El uso inadecuado de la silla vacía en las sesiones del Concejo Metropolitano de Quito*. (Tesis, Universidad Central del Ecuador), Quito.
- Córdova, D. (2018). *El mecanismo de participación ciudadana Silla Vacía y su efectividad en el GAD de Guayaquil*. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Recuperado de <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/10722>
- De Mora, L. (2017). *El empoderamiento ciudadano a través de la democracia deliberativa en el mecanismo de participación: silla vacía en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Universidad de las Américas. Recuperado de <http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/7334>
- Giral, J., y Lozano, E. (2020). La silla vacía: aplicación jurídica y su consecuencia. *Inciso*, 22(1). Recuperado de <https://revistas.ugca.edu.co/index.php/inciso/article/view/1029/1567>
- Gudiño, C. (2015). *Incorporación del procedimiento para el uso de la silla vacía en el COOTAD, garantizando el derecho constitucional del artículo 101* (Tesis de licenciatura).
- Guerrero, R. (2017). Analisis de las normas juridicas elaboradas para la implementación de la Silla Vacía como mecanismo de Participación Ciudadana en las sesiones de los concejos Municipales del Ecuador. *Alternativas*, 18(1), 59-64. doi:10.23878/alternativas.v18i1.98
- Montero, J. (2014). La silla vacía y el dilema de la participación ciudadana en el Ecuador. *Ius Humani. Law Journal*, 4, 299-330. doi:<https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v4i0.73>
- Ortega, M., y Narváez, C. (2020). Ejercicio de la Silla Vacía como Derecho de Participación. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, 5(8), 315-332. doi:10.35381/racji.v5i8.575
- Pérez, M., y Zambrano, C. (2015). *Participación ciudadana: Análisis del uso del mecanismo de participación "Silla Vacía" en el Distrito Metropolitano de Quito y el municipio de Cuenca y el del 2008-2014*. (Tesis, Universidad de Las Américas), Quito.
- Pilamunga, K. (2016). *La silla vacía y el derecho constitucional de participación ciudadana* (Tesis, Universidad Técnica de Ambato), Ambato.
- Ramírez, F., y Espinosa, A. (2012). Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador. *Redalyc.org*, 29, 7. Recuperado de <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/11296/La%20silla%20vac%3%ada%20como%20mecanismo%20de%20participaci%3%b3n%20ciudadana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Recalde Pasquel, C. A. (2015). Reconocimiento y Regulación de la "Silla Vacía" como mecanismo de Participación Ciudadana en el Concejo Metropolitano de Quito. Quito:

- Universidad Central del Ecuador. Recuperado de <https://docplayer.es/39630633-Universidad-central-del-ecuador.html>
- Romeu, J. (2011). Crítica al concepto de democracia participativa de Giovanni Sartori, p. 5. Recuperado de <http://espaciofilosofal.files.wordpress.com/2011/09/monograf3ada-jorge-romeu-monserrat1.pdf>
- Solano, V., y Silva, T. (2019). La Participación Ciudadana en los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El estudio de caso del GAD cantonal de Cuenca. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*(21), 127-151. Recuperado de [https://www.academia.edu/40609990/LA\\_PARTICIPACI%C3%93N\\_CIUADADANA\\_EN\\_LOS\\_GOBIERNOS\\_AUT%C3%93NOMOS\\_DESCENTRALIZADOS\\_EL\\_estudio\\_de\\_caso\\_del\\_GAD\\_cantonal\\_de\\_Cuenca\\_Ecuador](https://www.academia.edu/40609990/LA_PARTICIPACI%C3%93N_CIUADADANA_EN_LOS_GOBIERNOS_AUT%C3%93NOMOS_DESCENTRALIZADOS_EL_estudio_de_caso_del_GAD_cantonal_de_Cuenca_Ecuador)
- Velasco, J. (2009). Democracia y deliberación pública. *Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político*(6), 70-79. Recuperado de <http://digital.csic.es/bitstream/10261/23050/1/Democracia%20y%20deliberaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20-%20CONFLUENCIA%20XXI%206%202009.pdf>
- Welp, Y. (2016). La participación ciudadana como compromiso democrático. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*,(10), 97-121. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/315656347\\_La\\_participacion\\_ciudadana\\_como\\_compromiso\\_democratico](https://www.researchgate.net/publication/315656347_La_participacion_ciudadana_como_compromiso_democratico)

### Referencias normativas

- Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Concejo Cantonal de la I. Municipalidad de Machala (2011). Ordenanza que crea y regula el Sistema de Participacion Ciudadana de la I. Municipalidad del cantón Machala. Registro Oficial n.º 586.
- Concejo Municipal de Loja (2014). Ordenanza que conforma y regula el sistema de participación ciudadana del gobierno autónomo descentralizadomunicipal del cantón Loja. Ordenanza n.º 16-2012.
- Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización [Cootad] (2010). Quito: Sector Público Gubernamental.
- Distrito Metropolitano de Quito (2016). Ordenaza Metropolitana n.º 0102.
- Ley Orgánica de Participacion Ciudadana (20/4/2010). Quito: Registro Oficial Suplemento 175.
- Procuraduría General del Estado [PGE] (2011). Oficio n.º 01262. de 7-IV-2011.

# Valor público en la implementación de proyectos sociales: agua potable y saneamiento en Tegucigalpa, 2017-2019

*Public value in social projects implementation: potable water and sanitation in Tegucigalpa, 2017-2019*

Ricardo Luis Salgado Araujo

Maestro en Ciencias Políticas de la Benemérita  
Universidad Autónoma de Puebla, México

Correo electrónico: [ricardo.salgadoaraujo@viep.com.mx](mailto:ricardo.salgadoaraujo@viep.com.mx)

Orcid: 0000-0002-0371-6317

Fabián Alejandro Gerónimo Castillo

Docente investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México

Correo electrónico: [fabiangeronimo@correo.buap.mx](mailto:fabiangeronimo@correo.buap.mx)

Orcid: 0000-0003-1562-2585

*Recibido: 18-octubre-2020. Aceptado: 8-abril-2021. Publicado: 15-julio-2021.*

## Resumen

Este artículo propone conocer las formas en las que la ciudadanía de Tegucigalpa (Honduras) se apropia y crea sentidos de los bienes y servicios asociados con el sistema de agua potable y saneamiento, más allá de su otorgamiento y fortalecimiento de capacidades. Se propone articular la participación ciudadana y gobernanza en red para analizar la interacción de los actores involucrados alrededor de un problema de lo público, para luego, caracterizar las formas de creación, apropiación y fortalecimiento del valor público. Para ello, se acude a la revisión bibliográfica e información de los cabildos abiertos de la Alcaldía Municipal del Distrito Central, para lo que se realiza una revisión documental del caso de estudio. El valor público desarrollaría las capacidades de los actores involucrados, al colocar

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 13, vol. 2, julio-diciembre 2021, pp. 125-143.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n13.2021.229](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.229)



en el centro del debate las múltiples maneras en las que los ciudadanos aprehenden los beneficios en la toma de decisiones en función de sus propias expectativas.

**Palabras clave:** valor público, capacidades, participación ciudadana, gobernanza en red, problema público, acción gubernamental, directivo público.

### Abstract

This article studies how the citizens of Tegucigalpa (Honduras) appropriate of and give meaning to goods and services of the drinking water and sanitation systems. This paper approach goes beyond provision and capacity building, and it proposes to articulate citizen participation and network governance to analyze the interaction of the actors involved with a public problem and to characterize the forms of creation, appropriation and strengthening of the notion of public value. This study carries out a bibliographic review and gathers documentary information from the Mayor's Office in the Central District open councils. Finally, this article sustains that public value develops the capacities of involved actors and highlights the multiple ways in which citizens access benefits within a decision-making process based on their own expectations.

**Keywords:** public value, capabilities, citizen participation, network governance, public problem, government action, public manager.

## 1. Introducción

El estudio del valor público es de reciente investigación en las ciencias sociales y los estudios políticos. Este enfoque de la Administración pública, que surge en el año 1995 con los aportes de Moore, denota que los productos, bienes y servicios entregados por determinada institución gubernamental (formulados mediante la política pública) sean reconocidos como valiosos o esenciales para la sociedad. El valor público trae implícito un mecanismo para gobernar que permite el diálogo, la deliberación y la participación ciudadana, conforme al ejercicio de las instituciones responsables en el plano público, como de los diversos actores involucrados. Esto permite una mejora continua de la vida porque refleja la calidad de las instituciones, las cuales resuelven problemas mediante el diseño e implementación de políticas públicas con un proceso de retroalimentación y diálogo entre Gobierno y sociedad de forma activa y permanente (Uvalle, 2011).

Así, el valor público busca “[...] técnicas que ayuden al gobierno a volverse más adaptable a transformaciones materiales, condiciones sociales, cambiantes necesidades y aspiraciones políticas” (Benington, 2011, pp. 3-4). Su participación no solo está dirigida a entidades normativas, prestadoras de servicios o bienes públicos, sino que también pueden actuar como creadores de valor público y generar participantes activos en la esfera pública. En este sentido, mediante la formulación de políticas o la interacción con otros participantes e interesados en la materia, de manera que “intentan asegurar que las buenas decisiones sean tomadas en vista del interés público, y cuya legitimidad anima y guía las correspondientes implicaciones para mejorar los resultados en beneficio del público” (*Ibid.*).

La reforma de las políticas y programas sociales debe tener respaldo de una visión común de los objetivos, un acuerdo sobre lo que constituye el éxito y una comprensión clara de la relación entre fines y medios a alcanzar para obtener resultados favorables para las comunidades. Con el desarrollo del concepto de valor público se desarrollan objetivos y el desempeño de las políticas públicas mediante la revisión de las actividades producidas o respaldadas por el Gobierno.

Este es el caso del Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en la ciudad de Tegucigalpa, en Honduras, el cual intenta satisfacer las necesidades de primera mano de la población. En este sentido, su importancia radica en mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de agua potable, misma que responda las necesidades de emergencia de abastecimiento de agua y saneamiento. El proyecto, que arrancó en 2017, inició el marco de consulta y participación ciudadana en 2019, primera parte del proyecto, para conocer la realidad social respecto al servicio del agua que tenían los derechohabientes de dicho recurso. En este sentido, la Alcaldía Municipal del Distrito Central (2019) de Tegucigalpa, mediante la implementación de este proyecto, busca un acercamiento comunitario a cerca de 180 417 personas.

Por medio de la creación de oportunidades y desarrollo de las capacidades y competencias, además de los procesos de participación y diálogo, se promueve la corresponsabilidad en la atención del servicio de agua potable y saneamiento, con una hoja de ruta a seguir. Por ende, interesa en este artículo resaltar las maneras en las que la ciudadanía de Tegucigalpa se ha involucrado en dicho proyecto, y de qué forma la participación ciudadana y la gobernanza en red son vitales para analizar la interacción entre actores involucrados.

Se reconoce así la incidencia del proyecto por satisfacer las necesidades de la población y consolidar los derechos sociales, además que la participación ciudadana no se caracteriza por una jerarquía decisional, sino, por la interacción y composición de sus actores. Esto genera unas estructuras dinámicas en la cual, los actores (Gobierno, ciudadanos y cooperantes) generan prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de ideas y decisiones en los sistemas de gestión pública para enfrentar los problemas. Esto permite a las personas formar parte en la mejora del bienestar social y la satisfacción de las necesidades comunes.

Por tanto, el presente artículo abarca la trayectoria teórica del valor público, el cual será relacionado con el caso de estudio de agua potable y saneamiento en la ciudad de Tegucigalpa. De primera mano, se presenta una estructura teórica que expone lo valioso en lo público, entendido esto último como un mecanismo cercano al beneficiario, más que al beneficio o al funcionario público (como de forma tradicional se ha desarrollado), en el contexto de un entorno de autorización, creación y medición. Luego se expone el caso de estudio mediante la vinculación de la teoría con la praxis, cercano a un contexto de participación ciudadana, en el que se centraliza el problema y no la categoría de valor público. Se analiza esta última por medio de la creación de capacidades y generación de un bienestar social dentro del proyecto. Para finalizar, unas conclusiones.

## 2. Elementos teóricos para la discusión

### 2.1. Lo valioso en el espacio de lo público

El abordaje del valor público se realiza desde un papel directo-gubernamental. Desde lo que es valioso para la población, resulta necesario observar el valor público como una herramienta para potenciar las capacidades de los individuos y colectivos. Para comprender esto es necesario retomar el entorno de aplicación. Es primordial conocer al individuo como ciudadano en ese espacio y, a partir de ello, lograr un punto de referencia para determinar el desempeño de tales decisiones. La política pública puede generar un valor mediante la asignación de recursos, la delegación de los tomadores de decisiones, entrega de servicios, regulaciones y otras acciones. La participación pública o ciudadana constituye lo importante del valor público, con ello, se logra enraizar lo que contiene valor.

La libertad, entendida como un estado que permite potenciar las capacidades, sirve como mecanismo para homogeneizar las interacciones desde todos y hacia todos los pertenecientes de una misma circunscripción (país, nación, etc.). Esto genera capacidades que permiten la participación del ciudadano en actividades democráticas en virtud de lo que esperan obtener, sobre todo beneficios sociales. Así, también se entiende la libertad como una capacidad, por lo que es esta capacidad la expresión de la libertad con la que el individuo debe contar para alcanzar aquello que valora. El sentido de la libertad permite el desarrollo de la agencia, es decir, la capacidad de una persona para tomar decisiones, actuar por sí misma e impactar en el mundo. Este es un aporte valioso para la filosofía política, pues se entiende que las capacidades de los individuos van más allá del utilitarismo (Rawls, 2002; Sen, 2000).

En ese sentido, la democracia ha adquirido una connotación específica que se genera por la soberanía ciudadana y garantiza de manera institucional el ejercicio de los derechos políticos, sociales o económicos. Sin embargo, la democracia ha tenido cierta dualidad, en su carácter representativo y participativo (Bobbio, 1986). Los ciudadanos pueden tener una concepción sobre quiénes pueden representarles, lo cual se expresa en votaciones o formas de elección que conlleva a decisiones colectivas en las que la decisión a corto, mediano y largo plazo recae en los electos. Tal concepción representativa no logra una paridad en la participación para la toma de decisiones (Olvera, 2008).

Ante estos elementos surge el modelo de la democracia participativa que, según Duverger (1980, p. 80), consiste en la colaboración entre la ciudadanía (gobernados) y sus representantes (gobernantes). Esto permite complementariedad entre democracia representativa, democracia participativa y el papel de la sociedad civil (Olvera, 2008). Lo cual conlleva a una ciudadanía activa que no solo espera que el Gobierno genere las condiciones para el desarrollo, sino que coopera con el Gobierno para que exista una retroalimentación que construya y promueva un “proyecto democrático-participativo” (Olvera, 2008, p. 48).



Baltodano (2002) considera a la democracia participativa como una capacidad real que tiene la ciudadanía para decidir sobre los principales asuntos públicos que puedan emanar en su entorno. La democracia participativa no es que solo se genera entre el ciudadano y el Gobierno, sino del ciudadano (organizado o no) frente al régimen en un proceso de interrelación permanente. Estas concepciones son esenciales para entender el rol del ciudadano, la participación ciudadana y el debate de lo público. De allí surge el concepto de democracia, entendido como un sistema en el cual la ciudadanía interviene en la toma de decisiones y supervisa el funcionamiento del Estado (Dagnino, Olvera, & Panfichi, 2006).

Si bien, en el ejercicio democrático se debe garantizar la selección efectiva de las autoridades políticas dentro de una comunidad de ciudadanos libres e iguales (Schedler, 2016, p. 126), lo cierto es que la ciudadanía debe gozar de oportunidades plenas para elegir o ser elegidos como autoridad. Al entender el ejercicio democrático participativo en el plano social, nos podemos adentrar en el papel que deben tener tanto el Gobierno como el ciudadano para tal ejercicio. Este papel debe ser activo y continuo para la construcción de una mayor igualdad, en la medida en que contribuye a la formulación de políticas orientadas con el beneficio común de los ciudadanos.

En ese contexto, un paradigma que resulta clave es el de gobernanza en red, el cual emerge de la nueva gobernanza pública. Tal paradigma genera una relación constante entre el Gobierno y la sociedad para la generación, creación e implementación de políticas o programas sociales orientados a satisfacer las necesidades colectivas. Benington (2011, p. 14) sostiene que esta generación de la política pública es parte de un proceso deliberativo, integrado en el espacio público democrático y en los que se pueden debatir y negociar intereses en conflicto. Esto proporciona un marco conceptual sólido para guiar un nuevo paradigma emergente de la gobernanza en red. Es similar a la forma en la que la teoría de los bienes públicos proporcionó el fundamento de la Administración pública tradicional (Holcombe, 1997) o la manera en la que la teoría de la elección pública racional (Sen, 1986) proporcionó el marco conceptual para la nueva gestión pública.

Por ello, ha sido fundamental que la sociedad, beneficiaria de políticas, servicios o recursos del Gobierno, genere colectivos de participación social. Son una parte activa en la gobernanza, al lograr políticas, programas o proyectos más efectivos y eficientes. Esto permite evaluar de manera constante el costo-eficiencia y eficacia social de las decisiones, lo que legitima la institucionalidad pública del Gobierno. Por tanto, se busca la incorporación de la opinión pública y participación ciudadana en la gobernanza para fomentar, exigir y apoyar las iniciativas gubernamentales que generen soluciones a los problemas sociales. Una de las principales dificultades teóricas alrededor consiste en determinar qué tan eficiente o efectivo pudiese ser tal política, proyecto o programa social para que llegue a ser considerado como esencial o valioso para la población.

Las condiciones de democracia participativa que enmarcan la acción ciudadana en el desarrollo, creación o implementación de políticas públicas permiten generar espacios para crear el valor público. Kelly, Mulgan y Muers (2002) definieron las tres características del valor público: 1) prestación de servicios públicos de calidad; 2) logro de resultados, y 3) desarrollo de la confianza. La calidad de los servicios públicos puede medirse mediante la magnitud de provisión de información, nivel de satisfacción del usuario, equidad y ahorro de costos.

El valor público se puede desarrollar mediante el otorgamiento de productos, bienes o servicios de calidad del Gobierno a los ciudadanos, así como en la confianza que la ciudadanía sienta en la efectividad de las políticas públicas. Dichos elementos, junto con los resultados (Kelly, Mulgan y Muers, 2002), están relacionados entre sí: la ciudadanía busca conocer de qué manera son otorgados y distribuidos los presupuestos. Esto impulsa la confianza y la satisfacción del ciudadano como receptor de esos productos, bienes o servicios.

Otra de las dificultades que se ha encontrado es la interrelación de lo que considera por valioso o los valores en el análisis del valor público (Jorgensen y Bozeman, 2007). Esto puede utilizarse para medir la creación de valor por parte de las organizaciones públicas para sus ciudadanos (Karunasena, 2012). En tal sentido, el valor se concibe como la utilidad de las cosas para satisfacer las necesidades o generar beneficio, ya sea personal o colectivo.

## 2.2. Triángulo del valor público

Existen algunos elementos para comprender estas interrelaciones (Rhodes & Wanna, 2007) en la creación de valor público: allí se asocian los actores políticos, instituciones privadas o públicas, ciudadanos y sociedad civil, para trabajar en torno al problema público. En este sentido, el triángulo estratégico de Moore (1995) da luces al respecto, ya que este enfoque determina que el acuerdo de valores y la estrategia general, la aprobación del entorno de autorización y la disponibilidad de la capacidad operativa adecuada, son esenciales para cualquier estrategia dirigida a la creación de valor público, es decir, es un pilar básico para el desarrollo mediante un proceso dinámico.

En dicha dinámica, la creación de valor público es un proceso de autorización (cómo el valor público es concebido y legitimado), creación (cómo el valor público es creado) y medición (cómo el valor público se cuantifica mediante proyectos públicos). Los funcionarios, en su papel de gestores públicos, dependen de la sociedad para que esta confiera legitimidad en la utilización de recursos y emitan criterios de evaluación. Así, el valor público también se refiere al conjunto de decisiones, acciones y prácticas encaminadas a potenciar las capacidades de los individuos bajo sus propias realidades.

Una primera característica del valor público es que se centra en los objetivos sociales en beneficio del ciudadano. Benington (2011) propone una distinción sobre este enfoque: por un lado, conocer qué es lo que más se valora en lo público,

y por el otro, indagar a qué se le va a agregar valor. La clave para esto último es determinar qué puede llegar a constituir el valor público y aunque se reconoce que siempre habrá un debate sobre qué valores son predominantes para cada proyecto,<sup>1</sup> se debe determinar la categorización y el tipo de valores que serán entregados al sector involucrado (Benington, 2011).

Dicha categorización, en segundo lugar, se encuentra establecida en cuatro ejes principales: valor económico, valor social y cultural, valor político y valor ecológico. A su vez, cada valor tiene un subeje, por ejemplo: el valor económico opera mediante la generación de actividad económica y empleo; el valor social y cultural contribuye al capital, la cohesión, las relaciones y los significados sociales, la identidad cultural, el bienestar individual y comunitario; el valor político estimula y apoya el diálogo democrático, la participación pública activa y el compromiso ciudadano y; el valor ecológico que se genera mediante la promoción activa del desarrollo sostenible y la reducción de la contaminación, los desperdicios y el calentamiento global.

El tercer componente clave es el papel de los directivos o gerentes públicos como exploradores innovadores responsables de coordinar los tres elementos del triángulo estratégico y gestionar cualquier compensación entre ellos. Desde el planteamiento de Moore (1995) se toma al directivo público (o gerente público) como parte esencial en la creación de valor público. Todos los directivos tienen la responsabilidad de producir valor al diseñar y operar organizaciones orientadas a objetivos que convierten los “recursos de entrada” (dinero, personas, espacio, tecnología e información), en productos y servicios cuyos resultados puedan producir un valor total que excede los costos de producción (Moore, 1995, p. 39), es decir, un valor público.

Con el establecimiento de los nuevos paradigmas de la administración en la gestión pública, es esencial comprender que el valor público se crea en la medida en que el producto, bien o servicio tiene un grado de satisfacción al bienestar o una necesidad presente en el individuo. Este es el cuarto elemento. No se otorga de forma implícita con un beneficio, programa o proyecto, que es lo ideal en un contexto de nueva gestión pública. Es en dicho contexto que el directivo o gerente público, las instituciones u organizaciones involucradas y ciudadanos deben presentar planes estratégicos o soluciones que permitan dar respuesta a los problemas que desde la ciudadanía se presentan al Gobierno. No es el objetivo de este artículo retomar tales planteamientos, sino, comprender la creación y otorgamiento de valor público como herramienta de primera mano en la toma de decisiones tanto del Gobierno como de la sociedad.<sup>2</sup>

---

1 Por ejemplo, Jorgensen y Bozeman (2007) identifican 72 “valores públicos” organizados en siete categorías de valor, que se puedan generar a partir de diversos productos, bienes o servicios.

2 Aunque esta visión ha suscitado mucho debate, en el que Rhodes y Wanna (2007, 2008, 2009); Gains y Stoker (2009); Alford (2008) y Talbot (2009), quienes proponen una nueva estructura teórica en la que los gerentes o directivos públicos encargados de determinadas políticas públicas o programas sociales, por lo general, tienen un amplio conocimiento en la interpretación e implementación de tales políticas o programas.

Se debe tener en cuenta varios aspectos en relación con los productos, bienes o servicios públicos que contienen atributos para generar valores, entre ellos:

- Crear valor público mediante la resolución de problemas públicos con intervenciones diseñadas para mejorar la vida de los ciudadanos.
- Involucrar preguntas orientadas al significado de bienes públicos para conocer cómo se siente la ciudadanía en relación con ello. Esto significa que los valores públicos son a menudo polémicos e políticos en alto grado, respecto a los fines buscados como a los medios utilizados para alcanzarlos.
- Establecer de qué manera se debe hacer el trabajo público, en el que la capacidad operativa es la propuesta de valor de una agencia pública.

Además, de que el valor público es el papel de los gerentes o directivos públicos que se pueda extender a la gobernanza en red (Stoker, 2006). Esto permite a los actores (sin distinción de las instituciones de gobierno involucradas, productos, bienes o servicios a otorgar o la relación entre el ciudadano y el Gobierno [Benington y Moore, 2011b]) trabajar de forma conjunta para crear valor público en sus comunidades. Esto es, retomando ciertos elementos que propone O'Flynn (2007) sobre el entendimiento del valor público desde un enfoque de la economía mixta y tomando elementos del tercer sector.<sup>3</sup>

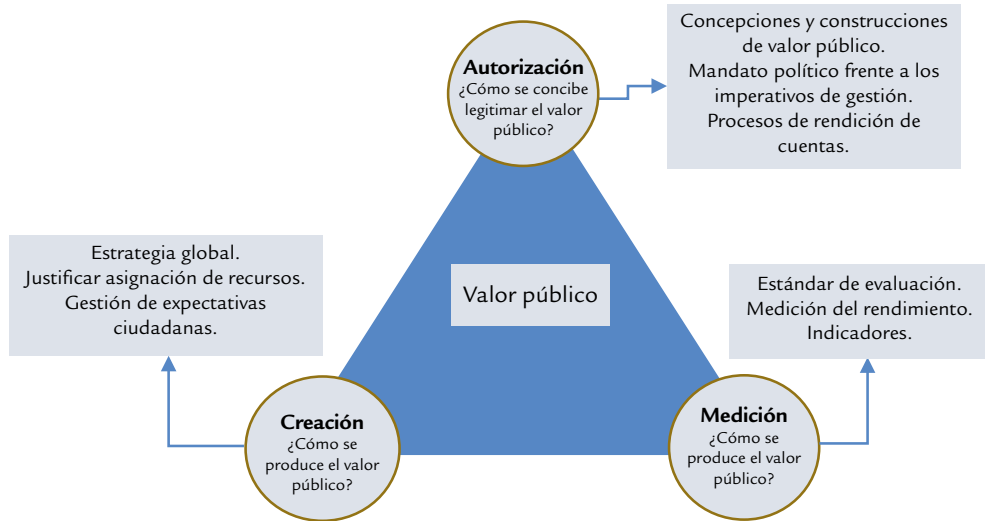
Por último, el quinto elemento de valor público que se destaca es el concepto de coproducción, que Bovaird (2007, p. 847) define como “la prestación de servicios a través de relaciones regulares a largo plazo entre proveedores de servicios profesionalizados (en cualquier sector) y usuarios de servicios u otros miembros de la comunidad, donde todas las partes hacen contribuciones sustanciales de recursos”. Por tanto, es necesario replantear las definiciones tradicionales respecto a la planificación y gestión del servicio público, y tomar en cuenta el potencial de las relaciones de coproducción entre los actores involucrados. Esto significa que la ciudadanía no solo se dedica a las deliberaciones sobre lo que constituye un valor en el ámbito público, las prioridades y la provisión futura de mediante el entorno de autorización, sino, que también participa de manera activa en la prestación de servicios.

### 2.3. Autorización, creación y medición

En esta estrategia dinamizadora, descrita en el gráfico 1, la creación de valor público implica un espacio de autorización, creación y medición: los actores implicados deben conferir legitimidad para hacer uso de los recursos públicos. Los gestores públicos utilizan criterios de evaluación para medir la creación de valor público acordados por las partes interesadas y los políticos.

<sup>3</sup> También denominado como Tercera vía, es un término utilizado a partir de la década de 1990, concepto que buscaba promover la renovación de la social-democracia en Europa y Estados Unidos, mediante la búsqueda de un enfoque político que considere elementos de sistemas ideológicos de derecha e izquierda para la construcción de un sistema político (Tomassini, 2003).

Gráfico 1  
Triángulo estratégico sobre valor público



Fuente: Elaboración propia a partir de Moore (1995).

La intervención pública surge de la atención a las necesidades de la ciudadanía que se expresa mediante los mecanismos de toma de decisiones sociales. Por lo tanto, la intervención pública tiene la esperanza de crear valor público porque su atención a ciertos temas públicos se deriva de objetivos gubernamentales relacionados con el compromiso de los representantes políticos.

Como primer paso de la gestión estratégica, los gestores públicos deben definir de manera sustantiva sus intervenciones en función de las metas que pretenden alcanzar, como las actividades que realizarán para tal fin. Moore (1995) llama a este proceso una descripción de la intervención pública, y su propósito es contribuir a la intervención pública bajo la aprobación pública y en un entorno más directo de su legitimidad política.

La descripción de la intervención pública incluye la definición sustantiva de los fines públicos que persigue, es decir, señalar qué problemas públicos pretende resolver, porqué es valiosa para la ciudadanía y concebir soluciones para tal fin. Este es el primer elemento necesario para lograr una estrategia organizativa sostenible que crea valor público. Debido a las fallas habituales en los procedimientos de la Administración pública, es necesario que los gestores definan de forma sustancial la intervención pública, lo que significa que deben definir los objetivos y soluciones alternativas. Sucede que el proceso político está sesgado por una serie de intereses especiales que distorsionan las necesidades reales de los ciudadanos, por otro, existe una ciudadanía permeada a la exigencia de sus necesidades para ser resueltas por las instituciones públicas.

Para buscar respuestas a dichas necesidades, los gestores públicos deben participar en el proceso de determinación de las necesidades de los ciudadanos.

Para ello, la decisión se centra en si el sector público debe atender dichas necesidades, si se deben producir ciertos bienes o servicios, o si es más apropiado que determinados actores en la sociedad los satisfaga. Según el rol que cada sociedad determine para el sector público, se resolverá la relevancia de si el sector de la gestión pública cumple con ciertos requisitos.<sup>4</sup> Como ya se ha mencionado, los gestores públicos deben continuar el proceso de definición y defensa de la intervención pública, lo cual dependerá de las técnicas de análisis y evaluación de la economía, la estadística y la investigación operativa. Estos le permitirán realizar estos procesos mediante la generación de información valiosa, por medio del análisis y evaluación del valor a crear y de la relevancia de soluciones alternativas.

Luego, mediante las contramedidas pertinentes se deben generar nuevas y mejores oportunidades actuales y futuras, así como promover la consulta democrática libre para generar valor público. Sin embargo, cabe señalar que, aunque el valor público se realiza y se percibe fuera de la institución o procedimiento público, el valor público se desarrolla dentro de ello, pero no existe exclusividad en su existencia, sino que es necesario tomar en cuenta al beneficiario y a los actores involucrados en la solución de la situación o problema.

Los gestores públicos no solo utilizan estas técnicas de análisis y evaluación para la definición sustantiva de la intervención pública (que es el primer eje que constituye su gestión estratégica), sino que también las utilizan en la gestión política y operativa, por lo que debe realizarse de forma complementaria. En el proceso de definir las intervenciones públicas, las técnicas de análisis y evaluación que los administradores públicos pueden utilizar incluyen la evaluación de procedimientos, el análisis del costo-beneficio y el plano legal en el que se desarrolle la intervención para la garantía de los derechos sociales. A partir de estas tecnologías, los gestores públicos podrán defender y explicar las necesidades de la ciudadanía de cambio social expresadas de manera general con objetivos más concretos y factibles a lo largo del proceso político. Asimismo, los gestores públicos podrán identificar y probar las operaciones más relevantes realizadas para lograr los objetivos anteriores, ya que esto permitirá el establecimiento de acciones positivas o herramientas utilizadas para determinadas tareas o medios en situaciones similares.

Pensar de manera estratégica requiere que los gerentes presten igual atención a la intervención y a la definición sustantiva del valor creado por la gestión operativa y la política, es decir, integrar estos puntos de vista, mismos que representan pruebas y determinan las condiciones necesarias para crear valor público. Si no se supera uno de ellos, “se olvidarán algunas consideraciones importantes sobre la creación de valor” (Moore, 1995, p. 119), lo que dificultará la producción. En algún momento, los gestores públicos pueden configurarse mediante:

---

4 Es una de las principales cualidades que Moore (1995, po. 45) concede a los gerentes o directivos públicos como “estrategas en lugar de técnicos”.

- La concentración única en la definición de medidas de intervención por medio de las políticas públicas solo en el proceso de desarrollo, es decir, productos, bienes o servicios que puedan resolver problemas en la sociedad. Esta intervención no se apoya en intereses políticos y no toma en cuenta la participación de otros actores sociales o políticos una vez esta definida la política.
- Evaluar solo un tema público a partir de un área específica, así funciona desde lo político con el apoyo de la ciudadanía. Su asesoría técnica no es suficiente para resolver el tema público discutido, ni siquiera implementarlo. Es fundamental mejorar la función de gestión del gestor público, al potenciar así su rol, permitiéndole analizar el entorno político y operativo de su organización para descubrir oportunidades de generar valor público.

Por tanto, dado que no existe un derecho de control, sino que se requiere la participación de otros participantes, la función política como parte de la gestión estratégica de los gestores públicos es un trabajo persuasivo (Benington, 2011). El valor público dinamiza y potencia las capacidades tanto de los ciudadanos como de los actores involucrados; se genera en torno a la forma en que dichos actores resuelven de manera activa y conjunta los problemas públicos. En este sentido, el caso de estudio que sigue a continuación tiene al propósito de evidenciar el valor público mediante la coordinación, acción e intervención ciudadana con actividades y resultados de la acción gubernamental. Con ello, se intenta superar los procesos formalistas que conceden legitimidad a los programas y acrecienten la participación tanto de los beneficiarios como actores involucrados en la solución de los problemas públicos.

### **3. Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento**

El Proyecto de Fortalecimiento de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento de Tegucigalpa fue aplicado por la Alcaldía Municipal del Distrito Central, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los regidores de dicha alcaldía entre 2017 a 2019. Tuvo por objetivo fortalecer la capacidad institucional y mejorar la eficiencia y confiabilidad de los servicios de agua y saneamiento en ciertas zonas de Tegucigalpa. El área a intervenir tiene una población beneficiaria directa de 180 417 personas (de la red El Picacho), mientras que los beneficiarios indirectos son 231 536 hogares que están conectados al sistema (promedio 4,22 personas por hogar) (Alcaldía Municipal del Distrito Central, 2019). Este proyecto fue planteado bajo el modelo de valor público, al integrar procesos de la planificación, gestión de políticas, programación y ajuste presupuestario, seguimiento y evaluación, modernización institucional, transparencia y rendición de cuentas.

El proyecto contiene tres componentes principales: fortalecimiento y construcción de la Unidad Municipal de Agua Potable y Saneamiento (Umaps), mejora en la eficiencia de la red de distribución de agua y la gestión de proyectos sociales (Alcaldía Municipal del Distrito Central 2019). En este sentido, la orientación de cada componente es la siguiente:

**Componente 1.** La Umaps es responsable del traslado de las instalaciones de agua potable y saneamiento (APS), desde el Servicio Nacional de Acueductos y Saneamiento de Tegucigalpa (Sanaa) a la Unidad Municipal de Agua Potable y Saneamiento (Umaps) mediante:

- El establecimiento de la estructura gubernamental, responsabilidades, acciones y relaciones institucionales;
- El apoyo al establecimiento y la dotación de personal de los departamentos clave de la Umaps, que pueden incluir la formulación e implementación de políticas, manuales, herramientas y planes de operación y gestión para cada uno de estos departamentos y;
- Desarrollo e implementación de políticas de género para fomentar entornos laborales sin discriminación, incluido los puestos de alto nivel de toma de decisiones.

**Componente 2.** El propósito de la redistribución del agua es brindar servicios de suministro de agua doméstica en el área del proyecto para mejorar su eficiencia y confiabilidad, incluida la inversión en la planta de tratamiento de agua de la capital y el fortalecimiento de la seguridad de la presa Laureles, a excepción de la gestión de cuencas productoras de agua seleccionadas. Con esto son asegurados niveles adecuados de producción y tratamiento de agua, lo que aumenta el suministro de agua potable.

**Componente 3.** el componente de gestión de proyectos se apoya en el establecimiento de una Unidad de Implementación de Proyecto (PIU) para ejecutar el sistema de recomendación en línea, brindar asistencia técnica para formular una política de género para la prestación de servicios de agua y asistencia técnica internacional para apoyar los componentes del proyecto en la implementación técnica.

### 3.1. Identificación y análisis de actores

En el marco del proyecto se han identificado a grupos de actores (personas u organizaciones) que inciden o están involucrados de forma directa en las necesidades, problemáticas o riesgos asociados a todas las etapas del proyecto. Dentro de estos grupos, tal como lo establece la AMDC (2019), se encuentran actores con determinados niveles de influencia, entre ellos interesados, afectados y beneficiarios. La definición de su influencia se caracteriza por los niveles de participación en el proyecto, tal como se establece en la tabla que sigue a continuación, los actores interesados, quienes toman la iniciativa del aparato gubernamental para la realización del proyecto en el que su nivel de influencia se determina por el grado de intervención dentro del mismo; los actores afectados, quienes se encuentran condicionados en aspectos determinados por el proyecto; y, por último, los actores beneficiarios, quienes reciben y hacen propio los resultados del proyecto.

Además, los actores afectados son aquellos que se han visto condicionados en el servicio de agua potable y saneamiento, ya sea porque llevan la parte operativa del servicio o que se verán restringidos al mismo, por el proceso de reestructuración



y reordenamiento. Por último, los beneficiarios serán aquellos que han puesto en marcha el fortalecimiento del servicio, así como los grupos comunales (juntas de agua y patronato) de la ciudadanía para proveer el funcionamiento de agua potable y saneamiento a zonas que no habían llegado.

Tabla 1  
Actores involucrados en el Proyecto de Fortalecimiento  
de los Servicios de Agua Potable en Tegucigalpa

	Actor
<b>Actores interesados</b>	Gerencia de Evaluación del Riesgo (GER)
	Unidad Municipal de Gestión Integral del Riesgo (Umgir)
	Secretaría Municipal
	Organizaciones No Gubernamentales (ONG)
	Grupos religiosos
<b>Actores afectados</b>	Residentes usuarios del servicio legalmente conectados y clandestinos
	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (Sanaa)
	Unidad de Gestión de Agua y Saneamiento Municipal (Ugasam)
	Dirección de Control y Seguimiento
	Unidad Coordinadora de Proyecto
<b>Actores beneficiarios</b>	Unidad Municipal de Agua Potable y Saneamiento (Umaps)
	Patronatos Pro mejoramiento
	Juntas de Aguas

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Alcaldía Municipal del Distrito Central (2019).

#### 4. Programa de participación de partes interesadas

El programa es una herramienta que ayuda a determinar el nivel y alcance de actores involucrados en el funcionamiento del proyecto. La AMDC genera la implementación de políticas de participación y atención ciudadana y busca promover la integración de los principales actores identificados en el proceso de diagnóstico, planificación e implementación. Esta estrategia tiene por objetivo mantener a la AMDC como una institución transparente, que promociona los mecanismos que permiten a la ciudadanía participar de manera efectiva en el proceso de gestión y evaluación de resultados y acoger la participación y retroalimentación de otros actores. De igual manera, estas estrategias cuentan con participación técnica institucional en diferentes áreas de la Alcaldía.

#### 4.1. Estrategia propuesta para la divulgación de información y consulta

El proceso de consulta se inició en la fase de preparación y continuó durante toda la ejecución del proyecto. En la etapa de preparación se conformó un equipo técnico con la Dirección de Control y Monitoreo, la Dirección de Gestión Comunitaria y Desarrollo Humano, la Unidad de Gestión Ambiental y la Unidad de Gestión Municipal de Agua Potable y Saneamiento. El Consejo de Gestión Comunitaria y Desarrollo Humano de la AMDC ha sido el enlace y responsable de liderar el proceso. Además, se establecieron mecanismos de participación ciudadana definidos para la consulta en la fase de preparación del proyecto, en la que se informaba a los diferentes actores del mecanismo de participación obtenido durante la fase de implementación en la fase de preparación. Es por esto que a continuación se presentan los mecanismos más importantes en los que las opiniones de los actores involucrados se tomaron en cuenta:

**Fase de preparación:** según la AMDC (2019) se estableció bajo los siguientes niveles:

- Cabildo abierto
- Entrevistas o reuniones con actores clave
- Publicaciones
- Fase de ejecución
  - Asamblea comunitaria o reuniones comunitarias
  - Entrevistas o reuniones
  - Publicaciones

En la etapa de preparación del proyecto se desarrolló a cabo una serie de reuniones y entrevistas con los principales actores, organizaciones nacionales y no gubernamentales y consejos abiertos que tienen interés directo en el proyecto. Posterior a ello, la AMDC realizó una serie de reuniones públicas en las que compartió el proyecto, el impacto en la sociedad, el plan de gestión ambiental como parte de las solicitudes del Banco Mundial (organismo financiador del proyecto), el plan de consulta y participación ciudadana y el sistema de quejas y reclamos.

En la **consulta y participación**, en gestiones y coordinación con la AMDC, se realizaron entrevistas con funcionarios de Gobierno Central y Gobierno Municipal de acuerdo con la agenda establecida con instituciones de Gobierno Central y las instancias de la AMDC. Además, se realizó el cabildo abierto, en el que un equipo técnico de la AMDC fue responsable de coordinar el proceso de consulta, lo que dio respuesta a las solicitudes de información de los participantes. El cabildo abierto es un espacio de diálogo e interacción entre la comuna municipal y autoridades de gobierno de la AMDC, amparado en la ley de Municipalidades de Honduras. Así, se capta las opiniones, necesidades o soluciones de los actores interesados y la población del municipio. Por ello, el cabildo es un mecanismo legítimo para la toma de decisiones y participación ciudadana.

Los procesos de gobernanza en red, si bien se han constituido en una base de participación, acción y ejecución de actores involucrados, la definición de competencias no ha sido clara en todo el proceso del proyecto debido a que no existen procesos estructurados en un manual operativo, pese a que han existido las condiciones técnicas y humanas para ello. En la fase de implementación, la AMDC ha instaurado un mecanismo de respuesta a quejas y reclamos para identificar posibles problemas o riesgos de la gente, grupos desfavorecidos, grupos subrepresentados y desfavorecidos durante el proceso de construcción, para asegurar que se obtengan los beneficios del proyecto.

## 5. Resultados y conclusiones

Se ha rescatado en este artículo no los resultados que ha tenido el proyecto de agua y saneamiento en Tegucigalpa en sus aspectos urbanos, técnicos o presupuestarios, sino en los elementos internos humanos y sociales que lo impulsan, como es la participación ciudadana y la generación de valor público. Se considera que el involucramiento y consenso de todos los actores que intervienen de diferentes formas en el proceso es clave para comprender la eficiencia y las oportunidades que el proyecto brinda.

Existe un fortalecimiento organizativo desde lo institucional (Alcaldía Municipal del Distrito Central) y ciudadano (cabildos abiertos) que genera interrelaciones y espacios de participación en la formulación del proyecto. Esto es vital, por un lado, para conocer de cerca las necesidades de la población involucrada, y, por el otro, que la institucionalidad se involucre aún más y tenga mejores herramientas para solucionar las necesidades en torno a la recolección, distribución, manejo y consumo del agua en las zonas cobijadas por el proyecto.

Para lograr esto fue necesaria la participación activa de todos los actores por medio de cabildos abiertos, así como la organización de los ciudadanos en asambleas comunitarias. Esto permite el involucramiento, tanto del Gobierno Municipal como de los ciudadanos, no solo en la acción sino también en los procesos de reflexión en torno al proyecto para revisar si de verdad es funcional y beneficia a los involucrados. Tal como lo menciona Moore (1995), esto es posible mediante el funcionamiento de un triángulo estratégico que otorga valor a esos bienes, productos o servicios en un contexto de redes.

Si bien, la gestión del proyecto de agua en Tegucigalpa es de reciente aplicación, puede verse la interacción y participación activa de los actores, lo que permite construir un modelo de valor público con base en los resultados que el proyecto ha tenido y tendrá a largo plazo, al tener en cuenta que tal interacción y participación es esencial. La participación de la alcaldía, sus agencias, miembros y las organizaciones cívicas locales son un elemento común del desarrollo del proyecto, que ayuda a fortalecer la capacidad local y la sostenibilidad de las acciones iniciadas por el plan de agua y saneamiento en el MDC.

El valor público como propuesta gubernamental en la aplicación de proyectos, políticos o programas sociales de gobierno, posee diversas características que inciden en el tipo de relación que va a tener la sociedad y el Gobierno. A la ciudadanía se le permite, por ejemplo, tener un espacio propio en el que dan a conocer sus condiciones de vida. Es el Gobierno el que debe escuchar estas dificultades y plantear soluciones y buscar salidas. Así, el Gobierno (sea central, entidad o municipalidad) debe ser como un actor que colabora en la reconstrucción de solidaridades, promoción de una cultura de derechos y expansión del bienestar, más allá de su labor como garante de las redes de protección y asistencia social para lograr una mejora en capital humano.

Es fundamental la existencia y ampliación del proyecto, no solo con el objetivo de reducir la pobreza, sino para asegurar la activación y promoción de capacidades de los beneficiarios como participantes mediante un esfuerzo integral de las instituciones gubernamentales y las familias beneficiadas. Es necesaria la incorporación de actores sociales del ámbito público o privado en la construcción de la agenda pública que generen nodos de relación, lo que da de esta manera una dimensión de corresponsabilidad y co-gestión a los procesos de gestión.

La comprensión del caso de estudio, desde una perspectiva teórica y empírica, es fundamental para el análisis de las capacidades de diversos actores en el espacio público para aportar soluciones en torno al problema público; de allí la importancia de políticas que estén cercanas al contexto de sociedades desiguales y carentes de recursos económicos y sociales. Se vuelve esencial la capacidad del Gobierno en la generación de redes, nodos y relaciones con los diversos sectores que conforman la sociedad, en pro de generar una corresponsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, no solo como demanda de los ciudadanos, sino, como una necesidad para impulsar el bienestar social.

Los procesos de participación son un marco para enriquecer el intercambio de ideas y necesidades entre actores e instituciones y situar la acción gubernamental en su momento y circunstancias. Se busca que la política impacte en la calidad de vida del sistema como un todo, mediante nuevas concepciones de cómo gobernar más allá de la idea de qué hay que gobernar. En este sentido, se centraliza al problema y se equipara actores del sector público frente al problema social, No solo es un contexto institucional, sino también es un contexto social con una creciente participación y diversas formas de participar.

Dicho valor, como categoría principal de la presente investigación, es un valor público cuyas raíces se encuentran en el modelo de gestión privado. Sin embargo, es de reconocer que el valor público no solo se trata de la consideración de lo valioso, ya que también se trata del potenciamiento de las capacidades de los individuos por medio de productos, bienes o servicios que propicien espacios de bienestar y desarrollo, de manera individual y colectiva.

El valor público es un desafío, no solo para el Gobierno y las instituciones sino para la ciudadanía en su conjunto, ya que insta a participar en conjunto

para asumir responsabilidades en beneficio del común El papel del Gobierno en la sociedad es esencial para la construcción de leyes, reglas o procedimientos, al tiempo que es proveedor de servicios y de la red de seguridad social. También como un creador de valor público y un moldeador activo de la esfera pública (política, económica, social y cultural).

El valor desde una concepción de lo público permite establecer desafíos de eficiencia, responsabilidad, equidad y capacidad para señalar una fuerza motivacional que no depende de reglas o incentivos para impulsar un cambio en el sector público. Se basa en una visión con una amplitud sobre el papel de los actores involucrados, que permita tener un mayor conocimiento de los problemas sociales para la entrega de servicios que, desde lo público, potencien y prioricen las capacidades de los individuos, así como de sus posibles soluciones en pro de su desarrollo colectivo.

En el marco del proyecto, el papel de los actores involucrados va en pro de los derechos sociales: educación, salud, protección de la niñez, seguridad, creación de empleos, etc. Por tanto, el valor público, si bien no es el pilar del Gobierno para solventar todos los problemas sociales, enarbola mecanismos, técnicas y acciones que fortalecen el aparato gubernamental para adaptarse a las condiciones sociales de la población. Esta participación no se orienta solo a la entidad que establece las reglas o que proporciona los servicios, sino al ciudadano como creador de valor público y activo participante de la esfera pública.

El valor público implica la posibilidad de alcanzar una forma de vida apegada a formas de diálogo, deliberación y persuasión que son fundamentales para identificar el desempeño de las instituciones responsables de la administración en el plano público, se inscribe como un concepto que sigue fases direccionadas al constante mejoramiento de vida, pues refleja una calidad institucional para atender problemas por medio del diseño e implementación de políticas públicas con un proceso de retroalimentación y diálogo entre Gobierno y sociedad, fundamental en el rol del ciudadano.

Tegucigalpa ha transitado de manera reciente por políticas y programas sociales que generan condiciones de bienestar, esto ha permitido ir más allá, pues no se trata de políticas, programas o proyectos asistencialistas, sino de la consolidación de los derechos sociales de los receptores del programa. Por último, se pasa de una concepción del beneficiario al rol del participante activo en el que se suprime el carácter utilitarista del beneficio.

## 6. Referencias bibliográficas

- Alcaldía Municipal del Distrito Central (2019). *Proyecto de mejoramiento de los servicios de agua potable de Tegucigalpa*. Tegucigalpa: Alcaldía Municipal del Distrito Central.
- Alford, J. (2008). The Limits to Traditional Public Administration, or Rescuing Public Value from Misrepresentation. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 357-366.
- Baltodano, M. (2002). *Democratizar la democracia: el desafío de la Participación Ciudadana*. Managua: Ediciones Graphic Print, S. A.
- Benington, J., & Moore, M. (2011). Public Value in Uncertain Times. *Public Value in an Age of Austerity and Complexity Conference*. Warwick: University of Warwick.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Public Value Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 846-860.
- Dagnino, E., Olvera, A., y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, M. (1980). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barceloma: Editorial Ariel.
- Gains, F., & Stoker, G. (2009). Delivering “Public Value”: Implications for Accountability and Legitimacy. *Public Administration*, 62(3), 438-455.
- Holcombe, R. (1997). Una teoría sobre la teoría de los bienes públicos. *Review of Austrian Economics*, 3-32.
- Jorgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public Values: an Inventory. *Administration and Society*, 39(3), 354-381.
- Karunasena, K. (2012). *An Investigation of the Public Value of e-Government in Sri Lanka*. College of Business, School of Business Information Technology and Logistics. Melbourne: RMIT University.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002). *Creating public value: An analytical framework for public service reform*. London: Strategy Unit.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. London: Harvard University Press.
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.
- Olvera, A. (2008). *Ciudadanía y democracia*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Rawls, J. (2002). *Justicia como equidad*. Madrid: Paidós.
- Rhodes, J., & Wanna, J. (2009). Bringing the Politics Back-in: Public Value in Westminster Parliamentary Government. *Public Administration*, 87(2), 161-183.
- \_\_\_\_\_. (2008). Stairways to Heaven: A Reply to Alford. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 367-370.

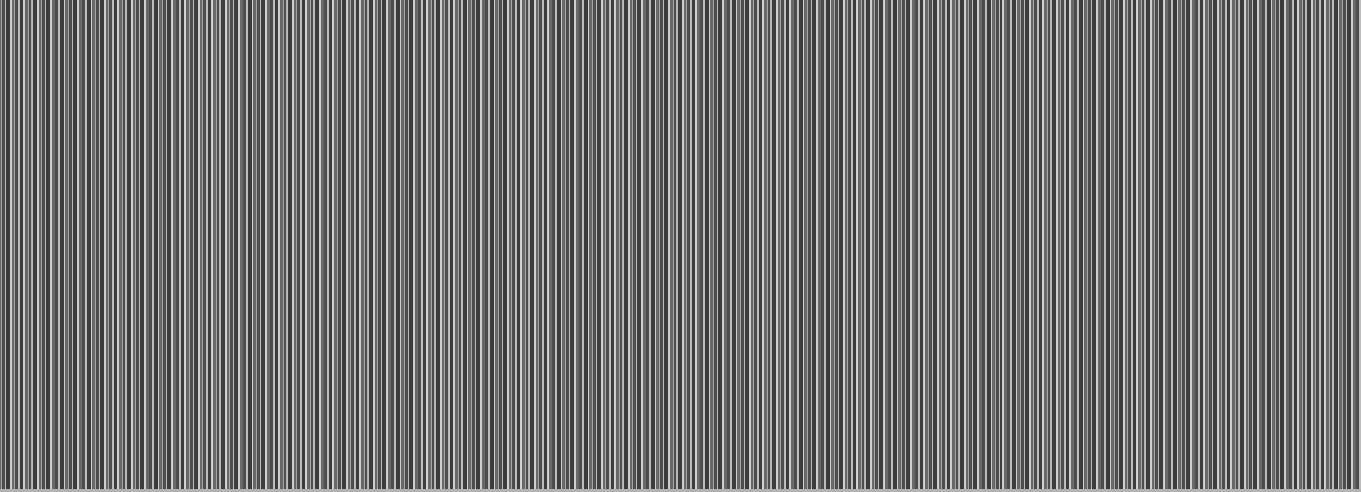
- \_\_\_\_\_ (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- \_\_\_\_\_ (1986). Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica. *Filosofía y Teoría Económica*, 172-217.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Talbot, C. (2009). Crafting Public Value. *Public Governance Journal for Public Management*, 6-10.
- Uvalle, R. (2011). Estado de derecho y democracia. En V. Peña (coord.), *A una década, temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como política pública en México*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.







# Entrevistas



# Nuevo consenso político-social en la formulación de políticas públicas durante la pandemia

*New political-social consensus for the design of public policies during the pandemic*

Entrevista a María Patricia Baeza  
Académica de la Universidad de Aysén, Chile  
Correo electrónico: [mpatricia.baeza@uaysen.cl](mailto:mpatricia.baeza@uaysen.cl)

Entrevistada por Bolívar Lucio Naranjo  
Director editorial del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador  
Correo electrónico: [bolivar.lucio@iaen.edu.ec](mailto:bolivar.lucio@iaen.edu.ec)



Fotografía: Montserrat Bravo Baeza (2021).

*María Patricia Baeza*

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, maestra en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador, trabajadora social por la Universidad Católica del Maule, Chile. En la actualidad se desempeña como académica e investigadora de la carrera de Trabajo Social en la Universidad de Aysén, Chile. Sus principales líneas de investigación se

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 13, vol. 2, julio-diciembre de 2021, pp. 147-151.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n13.2021.231](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.231)



relacionan con las variables subjetivas de marcos cognitivos de los actores políticos-institucionales como una variable clave, que se asocia con los resultados diferenciales (éxito-fracaso) en la implementación de las políticas públicas. Ámbito de investigación: políticas públicas, género e inclusión social.

La doctora Patricia Baeza, miembro del comité asesor internacional de *Estado & comunes*, expone algunos hallazgos de investigación sobre qué se requeriría para la formulación de políticas públicas eficaces y sostenibles. Junto con sus circunstancias y necesidades, el marco cognitivo de los actores es un punto relevante en la formulación e implementación de políticas. En el contexto de la pandemia, esta aproximación permitiría que mecanismos de asistencia alcancen a sectores de población más amplios y potencien el bienestar general en el marco de inequidad que afecta a América Latina.

*La pandemia expuso que las políticas públicas no son mecanismos o procesos distantes de la vida cotidiana; por el contrario, afectan la realidad inmediata de las personas. ¿Qué tipo de políticas asegurarían el bienestar de las poblaciones en términos de salud, educación, empleo?*

La pandemia, como contexto de crisis mundial, puso en evidencia dos aspectos relevantes para el análisis en el marco de las políticas públicas. Primero, dio cuenta de la fragilidad de los sistemas de protección social de los diferentes países para dar respuesta oportuna a un escenario de crisis en los diversos ámbitos. Segundo, visibilizó el impacto que tienen las políticas públicas en la vida cotidiana de los ciudadanos y las ciudadanas. Sabemos que estas son instrumentos de intervención del Estado, por ende, deben actuar de manera eficiente y oportuna frente a los riesgos sociales, ya sea que estén dados por condiciones socioeconómicas propias de cada país o por los riesgos o crisis que pueden surgir de manera natural o provocadas por el ser humano.

Este escenario requiere de políticas de tipo “universal”, cuyo diseño garantice y asegure el bienestar de la población en términos de acceso a salud, educación y empleo. Esta universalización de las políticas públicas demanda un cambio sustancial basado en un enfoque de derecho, cuya intervención se funde en una visión integral e intersectorial de las políticas públicas. Por lo tanto, conceptos como calidad, acceso, adaptabilidad, decisión ganan protagonismo en un escenario de crisis en el que se incrementa el riesgo social de la ciudadanía. La pandemia ha devenido una plataforma que expone la necesidad de generar nuevos pactos y consensos político-sociales, que permitan a los Estados avanzar hacia la construcción de proyectos orientados a una ampliación progresiva de la cobertura de las políticas públicas.

Las políticas públicas, en este contexto de crisis sanitaria, llevan a repensar e inclusive cuestionar los sustentos teóricos que daban cuenta de las variables que permitían afirmar de manera optimista el éxito de políticas públicas laborales, educativas y de salud. Hoy por hoy, la evidencia lleva a cuestionar los diseños,

enfoques de las políticas públicas y las estructuras empleadas por los Estados para su implementación. La pandemia expuso la fragilidad de los sistemas de protección social en América Latina, lo que desencadenó una crisis institucional que expuso un aparataje público, precario, ineficiente, que improvisa frente a la toma de decisiones.

**La pandemia expuso la fragilidad de los sistemas de protección social en América Latina, lo que desencadenó una crisis institucional.**

Las restricciones de la institucionalidad son contraproducentes al momento de dar respuesta oportuna por parte de las políticas públicas frente a las nuevas necesidades y demandas de la ciudadanía. En el ámbito educativo, por ejemplo, las brechas de la creciente desigualdad se manifestaron en el acceso restringido a las tecnologías, al internet, vulnerando así el derecho a la educación. El ámbito laboral se vio fuertemente afectado por las medidas de confinamiento, que desencadenaron no solo inestabilidad en los ingresos de las personas, sino que también generaron inestabilidad en los propios sistemas económicos de los países. El ámbito de la salud subrayó la necesidad de avanzar hacia políticas públicas capaces de consolidar la universalización, como fue el caso de la vacunación, con criterios operativos como decisión oportuna, gestión, asignación de recursos, calidad y procesos de selección de personas beneficiarias, más allá de la lógica tradicional focalizada.

*La formulación e implementación de políticas públicas ocurre desde una diversidad de fuentes y a varios niveles. Procesos de consulta a las bases y programas estructurados para el desarrollo de las políticas son esenciales para su sostenibilidad en territorio. ¿Quién evalúa la necesidad o pertinencia de una política y qué mecanismos son recomendables para su correcto funcionamiento?*

En términos generales, podemos sostener que la capacidad de agencia de los actores político-institucionales, en el proceso de implementación, está condicionada por los *policy frames* o marcos cognitivos de los actores respecto a una determinada problemática. Esto no es menor si consideramos que los marcos cognitivos no solo inciden en la definición del problema, sino también en las soluciones planteadas y, por ende, en su ejecución. En un Estado centralizado, podemos pensar *a priori* que la agencia de los actores político-institucionales de los territorios se ve disminuida o limitada por las facultades que le otorga el sistema. Sin embargo, esto no es así. Los actores político-institucionales locales son conscientes de la estructura estatal centralizada en la cual están inmersos. Sin embargo, pocas veces ponemos atención al espacio o margen que se genera entre el contenido de la política y la implementación. Es precisamente en este espacio que los actores político-institucionales tienen la posibilidad de hacer uso e instalar sus propias agendas, intereses y prioridades en el territorio. Teorías contemporáneas plantean un modelo basado en tres factores como son el contenido de la política, las características del contexto y la personalidad de los actores.

A partir de ello, es posible sostener que la implementación de una política va a generar voluntad o resistencia en los actores para implementar determinadas políticas en el territorio; vale decir, si el contenido de la política está acorde con los *policy frames* del actor tomador de decisión local, existe mayor probabilidad de aumentar la capacidad de agencia en el proceso de implementación. Ahora bien, este mismo, al margen de la política a la que venimos aludiendo, se consagra como un espacio en el que es posible observar con mayor nitidez el encuentro entre los marcos nacionales y los locales. Se desencadena así un proceso de “confrontación”. En este, los actores locales se ven “obligados” a hacer una lectura de los marcos de la política nacional y establecer el nivel de coherencia de estos con las dinámicas locales. En la medida que existe mayor afinidad entre ambos, serán mayores las posibilidades de implementar con éxito determinadas políticas en el territorio. En caso contrario, serán mayores las posibilidades de observar una postura de resistencia a implementar.

**Un elemento clave son las variables de orden subjetivo de los actores político-institucionales, escasamente abordadas en los procesos de análisis de la implementación.**

En esta mirada acerca del éxito de la implementación en las políticas públicas, un elemento clave son las variables de orden subjetivo de los actores político-institucionales, escasamente abordadas en los procesos de análisis de la implementación. Se ha subvalorado su importancia y la injerencia que tienen en el territorio. La implementación requiere de actores político-institucionales conocedores de las necesidades del territorio, de sus dinámicas sociales, culturales y económicas,

sostenidas en la articulación de una oferta y demanda de necesidades y soluciones, cruzada además por aspectos subjetivos.

Respecto de los mecanismos recomendables para su correcto funcionamiento, la participación efectiva de la ciudadanía afectada por la política es el mecanismo más eficiente en este proceso, capaz de lograr una sinergia entre los diferentes actores del territorio.


*En áreas como trabajo y educación las dinámicas cotidianas se transformaron y es poco probable que algunos de esos cambios se reviertan. ¿Cuál ha sido el aprendizaje acerca de la implementación de las tecnologías en este marco? ¿Qué tipo de política conseguiría que estas nuevas dinámicas garanticen los derechos de las personas afectadas por las políticas?*

A mi juicio, la pandemia se convirtió en un fenómeno complejo y multidimensional clave. Desbarató las formas en las que operábamos en sociedad, tanto en términos institucionales como en la forma de relacionarnos e interactuar entre nosotros y el entorno.

En el ámbito de la educación, por ejemplo, exigió el tránsito al uso de nuevas tecnologías y didácticas en el aprendizaje, al uso de nuevos recursos para el apoyo

educativo. Forzó, del mismo modo, un mayor involucramiento de las familias en los procesos aprendizaje de niños y niñas. Los espacios de interacción en el aula, que tradicionalmente eran públicos, se trasladaron al espacio privado de las familias. Este hecho trajo consigo una serie de consecuencias, visibilizando la creciente brecha de desigualdad social y económica que tienen las familias en los países de América Latina. A partir de ello, la cotidianidad de la educación transitó a un nuevo espacio físico y simbólico que requirió de decisiones públicas oportunas y efectivas para cubrir las nuevas necesidades que surgieron en este ámbito.

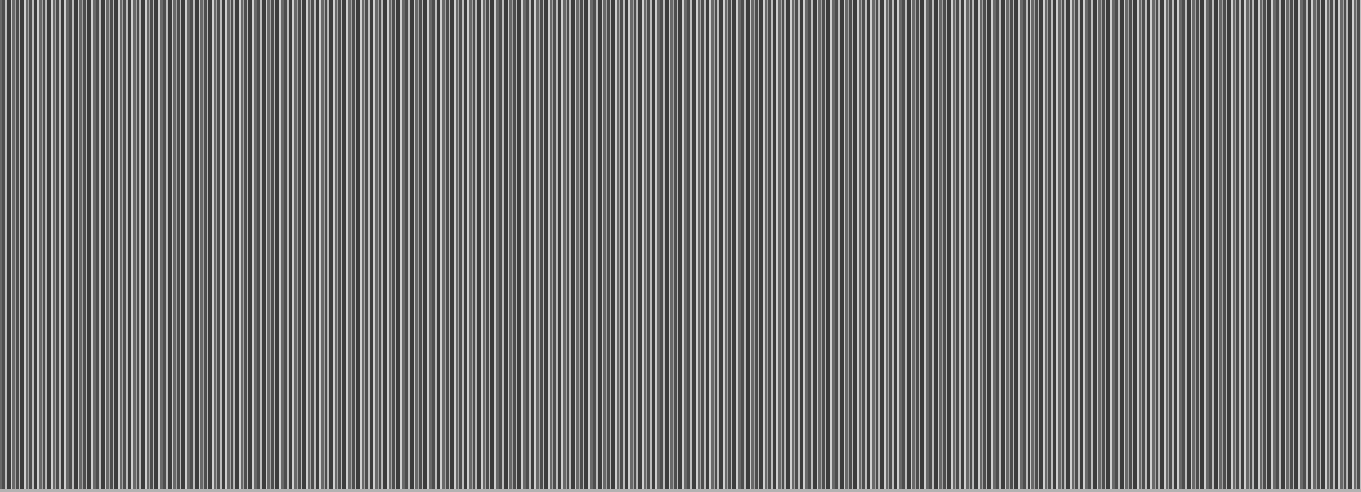
De este modo, las políticas públicas también se vieron obligadas a transitar y flexibilizarse en este nuevo escenario. Es así como se comenzó a avanzar en el acceso a tecnologías a través de la habilitación de internet en los colegios públicos, entrega de computadores y *tablets* a las familias, los beneficios de alimentación se transformaron en canastas de alimentos que se entregaron a las familias, entre otra serie de medidas. Por tanto, el aprendizaje de la implementación de estas nuevas tecnologías en el ámbito educativo enfatiza la importancia de la universalización del acceso a la educación en igualdad de condiciones. El desafío entonces radica en que los Estados aseguren el cumplimiento de los derechos básicos de las personas, en este caso, de los derechos de niños y niñas, garantizando el acceso a una educación digna y de calidad. Por lo tanto, a través del diseño de sus políticas públicas debe ampliar la cobertura, debe redirigir la asignación de recursos, priorizar ámbitos de intervención y articularse con el intersector.

En el ámbito laboral, los cambios también son profundos. El teletrabajo se instaló como la opción real de la continuidad laboral. Las funciones desempeñadas y los objetivos parecen lograrse bajo esta nueva modalidad, que implica un cambio de paradigma que confronta y pone en tensión esta dicotomía tan bien instalada de lo público-y privado. Esta nueva modalidad puso en la palestra la desigualdad de género que prima en el ámbito laboral tantas veces debatida y, sin embargo, continuamente invisibilizada. Por su parte, las mujeres asumieron la tarea doméstica y de cuidados junto con sus funciones laborales. Aumentaron los índices de violencia y consultas médicas en salud mental. Como podemos observar, la pandemia es un fenómeno multidimensional que no solo requiere de un determinado tipo de políticas capaz de dar respuesta de manera eficiente a las nuevas necesidades de las familias y comunidades en general, sino también requiere de cambios profundos en la estructura del sistema en términos normativos que permita que el quehacer desde las políticas públicas sea continuo y avance de manera segura en disminuir las crecientes brechas de desigualdad social. 

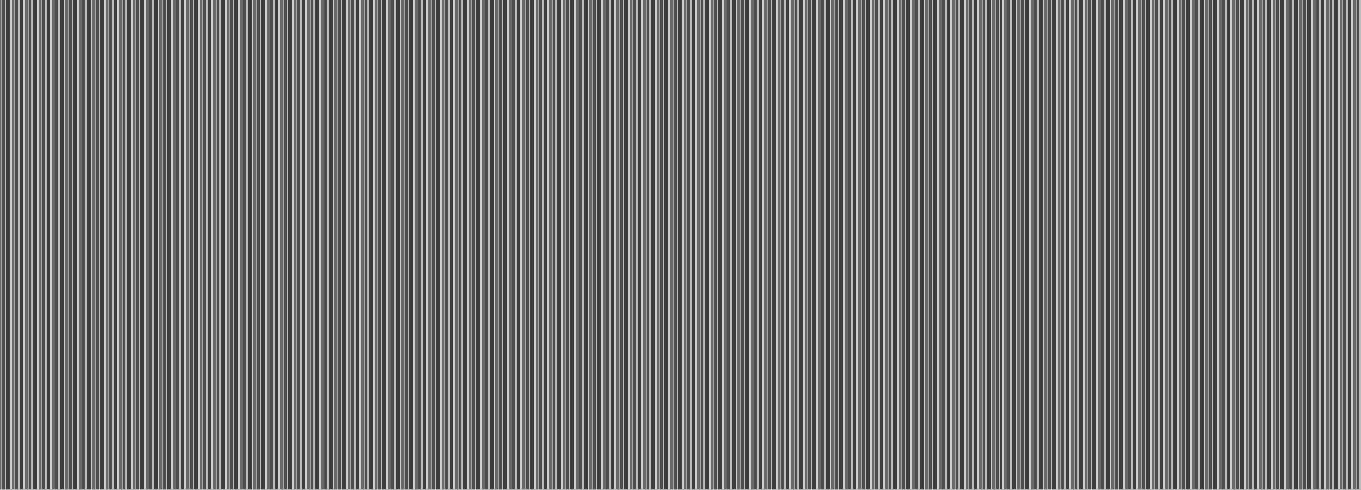
**El teletrabajo se instaló como la opción real de la continuidad laboral.**







**Política editorial  
Breve guía de estilo**



# Política editorial

*Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos, procesa artículos que observen la política editorial y las líneas establecidas en las convocatorias. Los trabajos presentados reflejarán la misión y las líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por lo que se espera que los artículos del Tema central sean un aporte a la reflexión sobre el Estado, las políticas y la Administración pública. Los artículos de Coyuntura de la realidad nacional e internacional deberán estar relacionados con las líneas de trabajo e investigación de la institución. *Estado & comunes* solo recibe artículos originales e inéditos que no se encuentren publicados en ningún otro medio impreso o digital, ni que hayan sido postulados de manera simultánea para su publicación en otras revistas, libros e instituciones editoriales. Esta revista es financiada y editada por el IAEN.

## 1. Secciones

- *Tema central*. Esta sección está compuesta por artículos que presentan información novedosa, detallada y relevante sobre un tema específico. Las convocatorias son continuadas, rotativas y reúnen a coordinadores especialistas, quienes proponen el dossier. Son trabajos arbitrados por dos lectores ciegos y externos.
- *Coyuntura*. Presenta artículos que analizan temas de coyuntura nacional e internacional que suscitan profundización teórica, conceptual e histórica y complementan las líneas de investigación del IAEN. Los editores de la revista evalúan la pertinencia de estos trabajos.
- *Entrevistas*. Esta sección captura opiniones y puntos de vista informados de académicos o personalidades sobre los asuntos públicos analizados en el dossier de la revista.

El envío de los artículos para la sección Tema central debe realizarse dentro de las fechas establecidas en las convocatorias. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo del año.

## 2. Información para autores

Las personas interesadas en publicar sus artículos en *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos deben dar cuenta de haber entendido y acatar las políticas editoriales, los términos de las convocatorias, las directrices para autores, derechos de autor y el proceso de evaluación por pares descritos en el OJS de la revista ([http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\\_comunes](http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes)). De igual modo, los artículos deben ajustarse a los lineamientos editoriales.

El Consejo Editorial del IAEN se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los artículos. Los editores de la revista pueden sugerir el número y la sección en la que aparecerá un artículo, así como proponer las ediciones y correcciones de estilo que considere pertinentes.

### 3. Selección de artículos

Los artículos recibidos en cada convocatoria serán sometidos a un proceso de revisión que incluye varias etapas:

- Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las políticas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- Los artículos serán sometidos a una evaluación previa que valorará la originalidad, pertinencia temática, conceptual e investigativa. Los coordinadores estarán a cargo de la evaluación previa de estos artículos enviados para Tema central. Los editores de la revista, aconsejados por el Consejo Editorial de IAEN, se encargarán de la sección de Coyuntura.
- Si el artículo de dossier recibió una valoración positiva, entrará al proceso de revisión par (*peer review*) doble ciego externo. Dos revisores académicos y anónimos considerarán la consistencia conceptual y metodológica, la coherencia lógica de las argumentaciones, la claridad y precisión en la redacción del texto y el uso de bibliografía especializada. Los revisores pares determinarán si el artículo es: 1) publicable, 2) publicable con modificaciones o 3) no publicable.
- En caso de criterios divergentes entre las dos evaluaciones, el artículo de Tema central se enviará a un tercer evaluador y este resultado será definitivo.
- Los autores recibirán los informes de arbitraje y se comprometen a incorporar los cambios o sugerencias ahí señalados.

### 4. Líneas de investigación priorizadas

Los artículos de *Estado & comunes* se ubicarán en alguna de las siguientes líneas de investigación.

- Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio
- Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos
- Derechos humanos, género, interculturalidad y participación ciudadana
- Relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado constitucional
- Política exterior, estudios estratégicos y procesos globales
- Política económica y fiscal, sectores e instituciones económicas, modelos de desarrollo
- Prospectiva, gestión estratégica y toma de decisiones

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: [https://www.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2019/09/Politica-y-Lineas-de-Investigacio%CC%81n-IAEN\\_2019\\_vd18072019-1.pdf](https://www.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2019/09/Politica-y-Lineas-de-Investigacio%CC%81n-IAEN_2019_vd18072019-1.pdf).

## 5. Lineamientos para la recepción de artículos

- *Recepción*: los artículos que se ajusten a las políticas editoriales de la revista serán declarados “recibidos” y cada autor será notificado. Caso contrario serán devueltos.
- *Idiomas*: la revista solo publica artículos en español, sin embargo, recibe artículos en inglés y portugués. En el caso de que un artículo en un idioma distinto al español sea considerado para su publicación, la traducción es responsabilidad del autor.
- *Formatos*: los artículos se enviarán en formato Word, tamaño A4, márgenes de 2,4 cm en todos sus lados, letra Times New Roman 12, interlineado de 1,5 justificado. Todas las tablas, gráficos, imágenes y elementos visuales deben enviarse en formato original en formato Excel, PNG o Ilustrador, según corresponda, y no superar la cantidad de ocho elementos visuales por artículo.
- *Extensión*: varía de acuerdo con la sección de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión incluye las notas al pie, anexos y referencias bibliográficas.

Tema central	6000-8000 palabras
Coyuntura	5000-7000 palabras
Reseña	1000-1500 palabras

- *Título*: el título del artículo no debe ser mayor a quince palabras. El editor de la revista podrá sugerir cambios al título.
- *Resumen*: tendrá hasta 200 caracteres. Su orden de enunciación será el siguiente: 1) propósito o problema del trabajo; 2) metodología y datos usados; 3) resultados o hallazgos principales; 4) conclusión principal y 5) limitación o alcance del estudio.
- *Palabras clave*: reflejarán el contenido del artículo. Serán un total de siete descriptores, que se tomarán del título y el resumen.

## Breve guía de estilo

### 1. Citas cortas

Las citas textuales de menos de cuarenta palabras aparecerán entrecomilladas e incluirán el autor, año y la página señalada con una *p* seguida de un punto o dos *pp* si señala más de una página.

La pertinencia de las leyes y la mejor manera de elaborarlas es problemática porque, “donde hay propiedad privada y donde todo se mide por dinero, difícilmente se logrará que la cosa pública se administre con justicia” (Moro, 2010, p. 105).

Al discutir el concepto de *autocritas*, escribe que “se refiere a una fenomenología jurídica relativamente amplia que contiene tanto al derecho privado como al público” y más adelante señala que el *actor* confiere “validez jurídica al acto de un sujeto que por sí mismo no puede producir un acto jurídico válido” (Agamben, 2010, pp. 111, 112).

### 2. Citas largas (más de cuarenta palabras)

Si una cita contiene más de cuarenta palabras (cerca de cuatro líneas), está deberá ser ubicada en un bloque independiente del texto, con un margen izquierdo de 1,5 cm, sin comillas, a espacio sencillo y con tamaño de letra de 11 puntos.

### 3. Ilustraciones

Las ilustraciones (tablas, gráficos, mapas, fotografías) deben contener, en la parte superior, el número, y, en la parte inferior, la fuente.

### 4. Referencias bibliográficas

La lista de citas bibliográficas se incluirá al final, en orden alfabético, con sangría francesa y espacio interlineal de 1,5. Para facilitar la ubicación de las obras referenciadas por el autor en el texto académico, se considera necesario que toda cita incorpore los siguientes elementos: apellido y primera letra del nombre del autor o autores (seguida de un punto), año de publicación, título de la obra, edición, número o volumen (de ser el caso), lugar de publicación y editorial. Si en el texto se utilizaron siglas o acrónimos se recomienda utilizar la misma sigla en la entrada bibliográfica para facilitar la ubicación.

### 5. Obras con un autor

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra*. Lugar de publicación: Editorial.

Moro, T. (2010). *Utopía*. Madrid: Alianza Editorial.

## 6. Obras con dos autores

Apellido, N., y Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Lugar de publicación: Editorial.

Antón, J., y García, F. (2015). *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

## 7. Obra con editor(es), coordinador(es) o compilador(es)

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (Eds., Coords. o Comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Lugar de publicación: Editorial.

Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (Comps.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador 2007-2014*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cuadro 1  
Ejemplo de citas con uno, dos o más autores

Tipo de obras	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Citas subsiguientes en el texto
Un autor	Chomsky (2007).	(Chomsky, 2007).	
Dos autores	Antón y García (2015).	(Antón y García, 2015).	
Tres a cinco autores	Barry, Kay, Martínez y North (2014).	(Barry, Kay, Martínez y North, 2014).	(Barry <i>et al.</i> , 2014).

## 8. Artículo de periódico

Apellido, N. (día, mes, año de publicación). Título del artículo. *Nombre del periódico*. p. xx-xx.

Meursault, A. (6 de noviembre de 2019). Cinco siglos con Tomás Moro. *El Comercio*, p. 6.

## 9. Artículo de revista

Apellido, N. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la Revista, volumen* (número): pp. xx-xx.

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de política y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134.

## 10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis doctoral o tesis de maestría). Nombre de la institución, ciudad.

Fernández, S. (2013). *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas* (tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

## 11. Libros en línea

Sousa Santos de, B. (2003). *La caída del Ángel Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. Recuperado de <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-media/LSA.pdf>.

## 12. Sentencias

Nombre de la institución autora [acrónimo, si lo tiene] (día, mes y año). *Número de sentencia*. Información complementaria.

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (28 de enero de 2015). *Sentencia No. 019-15-SEP-CC*. Caso No. 2068-11-EP.

Cuadro 2  
Ejemplos de citas de documentos legales

Tipo de documento	Primera cita corta	Cita subsecuente	Cita subsecuente con información complementaria
Decretos	(Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018).	(PRE, 2018).	(PRE, 2018, Decreto Ejecutivo No. 376).
Resoluciones	(Defensoría del Pueblo Ecuador [DPE], 2015).	(DPE, 2015).	(DPE, 2015, Resolución No. 58-DPE-CGAJ-2015).



### 13. Constitución

Nombre de la Constitución (año de publicación). *Nombre del documento*. Institución autora. Información complementaria.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

#### Cuadro 3

Ejemplos de citas de documentos legales: Constitución, leyes y reglamentos

Tipo de documento	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Cita subsecuente en el texto
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008).	(Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008).	(CRE, 2008).
Códigos	Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014).	(Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014).	(COIP, 2014).
Leyes	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).	(Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres [Ley de la Violencia contra las Mujeres], 2018).	(Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018).

