



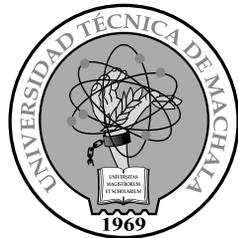
Ciudad Puerto frente a la Pandemia

José Eduardo Correa Calderón
Compilador

Colección:

Semana de la ciencia

Editorial
UTMACH



Ediciones UTMACH

136 pág: 15x21cm

Colección Semana de la Ciencia

ISSN: 2806-5530(e)

Título: Ciudad puerto frente a la pandemia
José Eduardo Correa Calderón (Compilador)

Primera edición digital- 29 de abril de 2022

ISBN: 978-9942-24-160-3

CDD 340.56

- 1.- Sistema de derecho civil,
- 2.- Temas relacionados.

Ciudad puerto frente a la pandemia

José Eduardo Correa Calderón

COMPILADOR

Autoridades

César Quezada Abad - **Rector**

Amarilis Borja Herrera - **Vicerrectora Académica**

Jhonny Pérez Rodríguez - **Vicerrector Administrativo**

Luis Brito Gaona

Director de Investigación

© Ediciones UTMACH

Colección seriada

Colección Semana de la Ciencia

ISSN: 2806-5530(e)

Título original:

Ciudad puerto frente a la pandemia

ISBN: 978-9942-24-160-3

DOI: <http://doi.org/10.48190/9789942241603>

Libro con revisión de pares ciegos especializados

© José Eduardo Correa Calderón (**Compilador**)

© Autores de capítulos

Karina Lozano Zambrano

Jefe editor / Diseño y edición editorial

Edison Mera León - **Diseño de portada**

Fernanda Tusa Jumbo - **Corrector de estilos**

Cristhina Álvarez Marín - **Asistencia editorial**

Edición digital

29 de abril de 2022

Universidad Técnica de Machala - UTMACH

Correo: editorial@utmachala.edu.ec

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).

Contenido

Principios constitucionales de la Administración Pública: Oportunidades para la ciudad-puerto post pandemia

José Correa Calderón

13

Construcción de espacios deliberativos en tiempos de COVID-19.

Una mirada desde las unidades de participación ciudadana, cabildos populares y asambleas cantonales como mecanismos para ejercer el derecho a la ciudad: caso Machala

Felipe Pesantez Bravo

29

Acción colectiva e interpelación al Estado frente a la gestión de la pandemia en Machala

*Paola Floril Anangón, Paula Palomeque Sánchez
& Fabricio Ramírez Mera*

53

Rol de la sociedad civil y protección social en tiempos de pandemia en Machala - Ecuador

*Paola Floril Anangón, Andreina Avellán del Rosario
& Stalin Guamán Piedra*

79

Las infracciones penales en puertos y su control en el marco regulatorio

Priscila Porras Villagómez

109

Introducción

Las Carreras de Derecho y de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Técnica de Machala proponen un espacio amplio de debate que permita exponer opiniones, críticas y propuestas en el marco del Congreso de Derecho y Ciencias Políticas que estudia a Machala como una Ciudad – Puerto. En ese sentido, en el presente libro se recogen algunos de los trabajos más relevantes que fueron presentados en la primera edición del Congreso que se llevó a cabo en el año 2020.

La inesperada pandemia por la COVID-19 replanteó los debates de nuestra sociedad en general y, como algo inevitable, fue abordada en las diferentes temáticas que fueron expuestas desde las ciencias jurídicas y sociales en general. Análisis de las respuestas de la Administración Pública y el ejercicio de mecanismos de participación ciudadana en el escenario de la pandemia fueron de gran interés durante el Congreso y sus comentarios relevantes se recogen en varios de los trabajos que hoy presentamos.

El primer capítulo se titula “Principios constitucionales de la Administración Pública: Oportunidades para la ciudad-puerto post pandemia” de autoría de José Correa Calderón, profesor titular de Derecho Público de la UTMACH y Coordinador General del Congreso de Derecho y Ciencia Política “Machala Ciudad – Puerto”. En este trabajo se analizan los principios de la Administración Pública que se marcan desde la Constitución de la República y su aplicación en el marco de la atención a la emergencia sanitaria por la COVID-19, así como las oportunidades de mejorar que nacen producto de las respuestas para mitigar su impacto.

El segundo capítulo se titula “Construcción de espacios deliberativos en tiempos de COVID-19. Una mirada desde las unidades de participación ciudadana, cabildos populares y asambleas cantonales como mecanismos para ejercer el derecho a la ciudad: caso Machala”, de autoría de Felipe Pesantez Bravo, consultor y analista político, donde se analiza la relación entre la participación ciudadana y el derecho de la ciudad como la posibilidad y capacidad de los habitantes para enfrentar el COVID-19 y que tiene como objetivo explicar cómo los mecanismos de deliberación ciudadana, las unidades de participación ciudadana, cabildos populares y asambleas cantonales, influyen en la realización de la vida urbana como construcción colectiva.

El tercer capítulo lleva por título “Acción colectiva e interpelación al Estado frente a la gestión de la pandemia en Machala” de autoría de Paola Floril Anangonó, profesora de la Universidad Técnica de Machala, Paula Palomeque Sánchez y Fabricio Ramírez Mera, ambos estudiantes de la carrera de

Sociología. Por cuanto la ciudad experimentó nuevos ciclos de protesta como reacción a las medidas estatales implementadas durante el periodo de pandemia, este trabajo responde a la necesidad de identificar las características de los procesos de acción colectiva que se activaron a propósito de la gestión de la pandemia en la ciudad de Machala.

El cuarto capítulo se titula “Rol de la sociedad civil y protección social en tiempos de pandemia en Machala – Ecuador” de autoría de Paola Floril Anangón, profesora de la Universidad Técnica de Machala, Andreina Avellán del Rosario y Stalin Guamán Piedra, ambos estudiantes de la carrera de Sociología. En este trabajo se refleja el escenario donde la pandemia por el COVID-19 ha puesto en evidencia la extrema fragilidad del sistema de protección social a nivel global, así como el fracaso del Estado y el mercado para garantizar un nivel mínimo de estabilidad familiar en situaciones de complejidad socioeconómica, por lo que han cobrado protagonismo las iniciativas ciudadanas de carácter nacional y local, que además de interpelar al Estado por sus fallas, han aportado a la disminución de la vulnerabilidad de diversos sectores.

Finalmente, en el quinto y último capítulo que se titula “Las infracciones penales en puertos y su control en el marco regulatorio” de autoría de Priscila Porras Villagómez, profesora de la Universidad Metropolitana, analiza la notable incidencia de infracciones penales en puertos marítimos, donde el orden regulatorio actual no es ni medianamente eficiente para una efectiva labor de coordinación y control interinstitucional, razón por la cual se pretende evidenciar la

necesidad de actualizar el marco regulatorio en puertos, para una actuación interinstitucional coordinada.

Con estos detalles, se pone en vuestra consideración este primer trabajo producto de un ejercicio intelectual que congregó voces de la academia, de la política y de la ciudadanía en el Congreso de Derecho y Ciencias Políticas “Machala Ciudad – Puerto”.

CAP 1

Principios constitucionales de la
Administración Pública:
Oportunidades para la ciudad-puerto
post pandemia

José Eduardo Correa Calderón

AUTORES

José Eduardo Correa Calderón

Profesor de la Universidad Técnica de Machala

jecorrea@utmachala.edu.ec

Principios constitucionales de la Administración Pública: Oportunidades para la ciudad-puerto post pandemia

Resumen

La llegada de la pandemia, ocasionada por la COVID-19, profundizó e hizo visibles muchas deficiencias existentes en las ciudades pequeñas de Latinoamérica, tales como: desigualdades en el sistema sanitario en la relación de ciudades grandes con las pequeñas, comercio informal en condiciones de insalubridad, costos altos versus la deficiente provisión de servicios básicos, entre otros. En Machala, estas deficiencias fueron muy notorias y le tenemos que agregar las dificultades administrativas por la concentración del poder según el modelo de organización de la Administración Pública que mantiene vigente la Función Ejecutiva.

Sin embargo, más allá de hacer una crítica a los problemas que enfrentó la Administración durante la pandemia, este trabajo busca poseionarse en el ámbito académico - social, a través de la identificación de oportunidades gubernamentales locales de la denominada ciudad-puerto post pandemia, partiendo del análisis de los principios constitucionales de la Administración Pública enlistados en el artículo 227 de la Constitución de la República.

En ese sentido, se llega a la conclusión que la virtualidad, el teletrabajo y el uso de los medios telemáticos llegaron para quedarse. De igual forma, el uso de los medios telemáticos se convierte en una oportunidad para que los Gobiernos Autónomos y Descentralizados involucren a la ciudadanía de mejor forma en procesos de participación ciudadana, transparentando sus actuaciones, decisiones e incluso los debates en el seno de los Concejos Cantonales y Consejos Provinciales mediante la transmisión de sus sesiones.

Palabras clave: Administración pública, desconcentración, descentralización, teletrabajo, Machala.

Introducción

Las ciudades de Latinoamérica cada día sufren las consecuencias de la injusticia social impregnada en nuestros pueblos. Las ciudades más grandes, que intentar solucionar sus necesidades aprovechando presupuestos más holgados, apenas alcanzan un punto de equilibrio ya que deben lidiar con una permanente y abundante migración interna de quienes dejan el campo buscando suerte en las grandes urbes, sumado a esto la migración externa debido a la crisis humanitaria que desde hace algunos años se vive, principalmente en países como Venezuela, Cuba, Haití u otros¹.

Por su parte, las ciudades pequeñas siempre han tenido una mayor dificultad frente al centralismo², cuya concentración de poder ha constituido una barrera compleja frente a su afán de desarrollo en condiciones de igualdad y dignidad. Así, en Ecuador, pese a existir mandatos constitucionales que declaran lo contrario, que pregonan descentralización y desconcentración, haciendo gala de las competencias de transferencia progresiva, definitiva y obligatoria, la realidad les golpea en la cara, imperando presupuestos irrisorios, ante lo cual se vuelve imposible la concreción del proyecto constitucional³.

La llegada de la pandemia, ocasionada por la COVID-19 solo profundizó e hizo visibles muchas deficiencias existentes, tales como: desigualdades en el sistema sanitario en la relación de ciudades grandes con las pequeñas, comercio informal en condiciones de insalubridad, costos altos versus la deficiente provisión de servicios básicos, entre otros.

Machala no fue la excepción a esta cruda realidad. A los problemas anotados anteriormente, le sumamos las dificultades administrativas por

¹Véase detalles en <http://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20210819/si/75348/migrantes-de-haiti>

²Entiéndase por centralismo aquel ente gubernamental que aglutina la mayor parte o casi todos los poderes estatales.

³Por ejemplo, en el Cantón Chilla de la Provincia de El Oro el presupuesto anual en 2022 es menor a los tres millones de dólares, haciendo casi imposible que asuman en su totalidad competencias como las del control del tránsito interno u otras que demanden gastos similares.

la concentración del poder debido a la dependencia de las direcciones zonales con asentamiento en el cantón Loja, creadas por el Ejecutivo en el gobierno de Rafael Correa, y mantenidas por Lenin Moreno y Guillermo Lasso. De igual forma, el abandono de los proyectos viales, impiden una conexión idónea con los mercados nacionales para la plena explotación del puerto marítimo de Puerto Bolívar, situación mantenida por décadas de negligencia en los trabajos de ampliación de la vía que conecta a Machala con Naranjal.

Bajo la misma línea, existe una extraña construcción sociológica que, en el imaginario de muchos habitantes separa a Machala de Puerto Bolívar. Pues, pese a ser una de sus parroquias más importantes, a la ciudad se la separa del puerto y se desconoce su condición de ciudad porteña, llegando al punto de creer que los porteños son únicamente los que habitan en el muelle y sus alrededores.

En consecuencia, se vuelven necesaria la generación de espacios donde se discutan y analicen estas desigualdades y dificultades con un enfoque académico y de forma conjunta con los actores políticos locales, con la Administración Pública y la ciudadanía. Por ello, el Congreso de Derecho y Ciencias Políticas “Machala Ciudad-Puerto” que se propone replicar periódicamente, constituye un evento de vital importancia para que concurran todos estos actores al debate público, con el objetivo de hallar puntos de coincidencia para el desarrollo de nuestra ciudad.

En tal sentido, este trabajo busca posesionarse en el ámbito académico - social, a través de la identificación de oportunidades gubernamentales locales de la denominada ciudad-puerto post pandemia, partiendo del análisis de los principios constitucionales de la Administración Pública enlistados en el artículo 227 de la Constitución de la República.

1. Eficacia, eficiencia y calidad desde la virtualidad

La buena administración “se concibe como un derecho fundamental de la ciudadanía” (Doria Arrieta, 2019, p. 433), bajo esa concepción se ha

venido desarrollando en la doctrina de actualidad⁴ y plasmándolo en los diferentes cuerpos normativos, tal y como sucede en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, o para en el caso ecuatoriano, como determina el artículo 31 del Código Orgánico Administrativo⁵ donde se establece que *“las personas son titulares del derecho a la buena administración pública, que se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y este Código.”*

En ese sentido, cuando hablamos de buena administración nos referimos a aquella que *“es realizada por el agente público cuando el cumplimiento de sus deberes se da para atender los intereses y las necesidades de los ciudadanos”* (Silva Melo & Sánchez Bravo, 2021, p. 11), donde las servidoras y servidores públicos *“deben asumir en su comportamiento diario toda una serie de valores que correlacionan con componentes clave de la calidad de una democracia”* (Villoria, 2016, p. 31-32) tales como integridad, imparcialidad, efectividad, transparencia, rendición de cuentas, participación, equidad, entre otros.

Ahora bien, la llegada de la pandemia por la COVID-19 complicó diversos aspectos dentro de la Administración Pública. De hecho, en los meses de marzo, abril y mayo del año 2020, donde se vivieron los momentos de mayor emergencia, la Administración se vio en la necesidad de suspender casi al 100% sus actividades, pocas fueron las entidades, servidoras y autoridades públicas que continuaron en funcionamiento, siendo actividades emergentes y servicios propios de una crisis, es decir, imprescindibles para laborar en una emergencia.

⁴Véase trabajos como Rodríguez-Arana, Jaime (2013). “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, en Revista de Derecho y Ciencias Sociales Misión Jurídica, Vol. 6 - Núm. 6, pp. 23 - 56; Arguello Miño, Lourdes (2018). La configuración jurídica del derecho a la buena administración pública, Tesis de Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Pública de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador; Cabezas, Nicolas (2019). “La buena administración como visión multidisciplinaria y sistemática de las garantías ciudadanas”, en Revista Digital de Derecho Administrativo, Núm. 21, pp. 453-470; entre otros.

⁵En la publicación del Código Orgánico Administrativo en el Registro Oficial Suplemento No. 31 de fecha 07 de julio de 2017, el artículo 31 se publicó con el título “Derecho fundamental a la buena administración pública”, sobre lo cual es necesario hacer una crítica al legislador por haber utilizado la denominación de “derecho fundamental”, debido que se presta a la confusión y se distancia de la esencia constitucional que no establece ninguna diferencia entre uno u otro derecho, por el contrario, se establece que todos los derechos tienen la misma jerarquía conforme lo establecido en el artículo 11.6 de la Constitución de la República, razón por la cual, no existen “derechos fundamentales” y todos deben ser considerados como “derechos constitucionales” o, simplemente, “derechos”.

Con el devenir de los meses y el avance científico, se comienza hablar de la “nueva normalidad”, imponiéndose la virtualidad y el teletrabajo, revelándose que no todas las instituciones públicas estaban preparadas para funcionar de esta forma. Sin duda alguna, existió mucha desconianza por parte de los servidores y por parte de los usuarios, a más de aquello, pocas entidades contaban con sistemas informáticos de operativos que permitan laborar a sus funcionarios de una forma adecuada, un ejemplo de ello fue el uso de la firma electrónica que para aquel entonces era un recurso poco conocido o de uso exclusivo de las máximas autoridades, y que a hora se lo planteaba como solución a una parte del problema, sin embargo, venían muchos otros conflictos, pues en varios casos era imposible generar la tramitología sin atarse a la presencialidad.

Pero, la Administración Pública siempre está en la obligación de cumplir con la Constitución y las leyes. En todo momento debe atender los principios de eficacia y eficiencia para garantizar la calidad de los servicios públicos, la cual “precautela no solo los resultados materiales sino las expectativas de las personas” (Barba-Tamayo, 2021, p. 22). En virtud de lo cual, resulta imperativo adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar el acceso a los servicios públicos de calidad.

La pandemia obligó al mundo a dar un paso necesario y definitivo hacia la virtualidad, siendo imprescindible para la Administración Pública también hacerlo, pues el mundo telemático bajo todo lo sucedido durante estos últimos años quedará impregnado en nuestra sociedad. En consecuencia, así debe ser entendido por la administración central, seccional y autónoma, siendo esta una oportunidad para acortar las brechas sociales y territoriales que siguen limitando el desarrollo de las ciudades lejanas a la Capital de la República, donde sigue imperando la concentración de competencias y la falta de toma de decisiones conforme al marco territorial propio.

Lamentablemente, mientras la Administración Pública no tenga una opción telemática para todos sus procesos, o al menos para la mayoría de ellos, sigue estando en deuda con la ciudadanía, ya sea por el tiempo que dure la pandemia de la COVID-19, que nos mantiene en la incertidumbre de restricciones y nuevos confinamientos, o por cualquier otra emergencia que eventualmente se presente, la administración debe tener

activa la posibilidad de tramitar virtualmente todos sus procesos, aquello garantizaría el cumplimiento permanente de los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y calidad en favor de los ciudadanos.

2. Conflictos de coordinación, descentralización y desconcentración durante la pandemia

El Ecuador es un Estado unitario y descentralizado, existiendo mucha interacción entre los diferentes niveles de gobierno, de esta forma, y con el objeto de acercar los servicios públicos a los ciudadanos en todo el territorio nacional, donde la Administración Pública Central aplicando el principio de desconcentración, justamente desconcentra su poder hacia todo el territorio nacional, mientras que, y las Administración Pública Seccional asume varias competencias de forma progresiva y definitiva en función del principio de descentralización.

Esto no implica de ninguna forma que ambos sean principios antagónicos, por el contrario “es necesario la coordinación y articulación de las entidades del gobierno central como de los gobiernos locales para cumplir con sus objetivos” (Quiroz C., Gallegos R. & Celi M., 2021, p. 88). Sin embargo, y pese a que la Constitución ha establecido con claridad las diferentes competencias que corresponden a cada Gobierno, el elemento político que transita alrededor de la administración, propio de las autoridades públicas de elección popular, en diversas ocasiones acarrea conflictos en el ejercicio de sus funciones. Ante esta situación, Rojas (2015), propone la necesidad imperiosa de tomar en consideración el principio de colaboración, “sobre todo si se pretende una mejor articulación de las diferentes competencias en cabeza de los organismos y entidades que integran la Administración Pública” p. 206.

El numeral 10 del artículo 261 de la Constitución establece que el manejo de puertos y aeropuertos corresponde de forma exclusiva el Estado central, un caso particular sucedido en el país, en total contradicción a lo que dispone el texto constitucional, fue cuando la alcaldesa de Guayaquil Cynthia Viteri, en determinado momento ordenó bloquear la pista del aeropuerto internacional José Joaquín del Olmedo para impedir

el aterrizaje de una aeronave⁶, argumentando que la tripulación ponía en riesgo de contagios a la ciudadanía.

Por otro lado, el numeral 6 del artículo 261 de la Constitución establece que el Estado Central tiene competencia exclusiva para definir las políticas de salud, y pese que el artículo 263 de la Norma Suprema no concede ninguna competencia en materia de salud a los gobiernos provinciales, el prefecto de El Oro puso en marcha un proceso de contratación para la adquisición de batas de protección desechable, mascarillas con norma ISO, guantes e indumentaria, kits de pruebas de COVID-19 y ventiladores médicos con pantalla para terapia intensiva, por más de ochocientos mil dólares, que más tarde fue objeto de observaciones por parte de la Contraloría General del Estado y se encuentra en etapa de investigaciones por parte de la Fiscalía General del Estado⁷.

En general, la transferencia de competencias en función de los principios de desconcentración y descentralización se constituyó con el objetivo de que la Administración Pública, de forma coordinada, pueda beneficiar a la ciudadanía garantizando el acceso a una buena administración, más no empeorando el manejo de la misma, ocasionando mayores problemas en tiempos de crisis, o motivando el despilfarro de recursos públicos.

Los hechos de la pandemia, deben ser una oportunidad para establecer los correctivos y para que la Administración Seccional fortalezca el ejercicio de sus competencias, en lugar de buscar entorpecer el trabajo de otros niveles de gobierno.

Por su parte, la Administración Central debe contar con la capacidad técnica, operativa y política para atender las necesidades ciudadanas en cumplimiento de sus responsabilidades. Además, debe darse la oportunidad de redefinir su organización desconcentrada con la finalidad de que los problemas en territorio puedan tener soluciones de forma oportuna, por ejemplo, reconsiderando la continuidad de las direcciones zonales de las diferentes carteras de Gobierno, que lejos de ser operativas se han

⁶Véase detalles en <https://www.lahoradigital.com/noticia/26216/politica/una-alcaldesa-impide-el-aterrizaje-de-dos-aviones-uno-de-iberia-y-otro-de-klm-que-iban-a-recoger-expatriados-a-guayaquil.aspx>

⁷Véase la nota en <https://www.diariocorreo.com.ec/55571/portada/fiscalia-de-el-oro-inicio-investigacion-por-presunto-peculado-en-prefectura>

convertida en otro escalón de concentración del poder, dificultando el progreso de ciudades que no tienen la sede de dichas direcciones tal y como en ocurre en Machala, a quien han vuelto dependiente de decisiones que se toman en Loja y otras ciudades.

3. Importancia de la planificación y participación

Prevenir una crisis de la magnitud de COVID-19 era muy difícil. De hecho, todos los países en el mundo sintieron el golpe de la emergencia sanitaria. No existía una ruta clara, y era comprensible. Sin embargo, el momento de pánico estaba permitido para la ciudadanía, pero no para la administración.

En el país, se tomaron una serie de decisiones erróneas ocasionadas por la incertidumbre de lo que estábamos viviendo. Recordemos la acumulación de cadáveres en la ciudad de Guayaquil, entre los meses de marzo y abril del año 2020⁸, que luego de ser noticia mundial, intentó solucionarse por una Fuerza de Tarea que se conformó con ese propósito. Sin embargo, hasta la actualidad existen reclamos ciudadanos, pues nunca pudieron identificar, recuperar y sepultar el cadáver de algunos de sus familiares.

En lo posterior, y a sabiendas de que el derecho de la antigua normalidad no entregaba las garantías necesarias para los nuevos retos que debía enfrentar la Administración, pasaron (y siguen pasando) los meses sin que el Ejecutivo haya planteado una ley integral para combatir la emergencia o el momento de crisis que seguimos viviendo por la COVID-19. Nos referimos a una ley integral por cuanto la “Ley Orgánica de Apoyo Humanitario”⁹, simplemente fue insuficiente para enfrentar dicha crisis. En tal sentido, de aquí en adelante, con los datos científicos y sociales con los que se cuentan, una adecuada planificación es lo mínimo que se espera, sin improvisaciones y al amparo de una norma que la respalde.

⁸Véase <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52169920>

⁹En nuestro criterio, la denominada “Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19” publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 299 del 22 de junio de 2020, dejó sueltos varios temas de importancia como los procesos telemáticos, las medidas de incumplimiento al toque de queda, la posibilidad activación de medidas de seguridad en caso de rebrotes, entre otros.

4. Oportunidad para fortalecer los procesos de transparencia

Si bien coincidimos en que “el punto clave para una gestión pública eficiente y eficaz reside en que exista dentro de cada órgano y ente administrativo, un equilibrado sistema de control interno” (Alianak, 2014, p. 187), con fundamento en los principios de la democracia también creemos necesario e indispensable un permanente ejercicio de control desde la ciudadanía. En ese sentido, la pandemia genera una oportunidad enorme para que la Administración Pública consolide los procesos de transparencia de sus actuaciones.

En la actualidad, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) parte de la regla general de que todos los documentos que reposan en las instituciones públicas se consideran como información pública, salvo los casos de información reservada y confidencial. En el marco del cumplimiento de esta normativa, las instituciones del sector público realizan, mes a mes, la carga de información en sus sitios web, permitiendo que la ciudadanía conozca de primera mano asuntos relacionados a su estructura orgánica, base legal, directorio, remuneración mensual por puesto, formularios o formatos, presupuesto, planes y programas en ejecución, pago de viáticos, entre otros.

Además, de conformidad con el principio de publicidad contemplado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, a través del sitio web <https://www.compraspublicas.gob.ec/> que corresponde al Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, la ciudadanía puede acceder y conocer la información relacionada a los procesos de contratación que se llevan a cabo por las diferentes entidades que conforman la Administración Pública. Este mecanismo de control ciudadano permitió, entre otras cosas, que se detecten varias irregularidades, verbigracia el proceso de compras de fundas de cadáveres en el IESS¹⁰, por citar uno de varios casos.

¹⁰Las bolsas de cadáveres que tenían un costo real de \$12,00 las compraron en \$160,00. Véase la nota en <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/04/alerta-fiscalia-de-ecuador-investiga-a-16-personas-en-investigacion-de-sobreprecios-por-fundas-para-cadaveres/> & <https://www.primicias.ec/noticias/politica/emergencia-compraron-bolsas-cadaveres/>

En ese sentido, la aplicación del principio de transparencia ha permitido fortalecer la lucha contra la corrupción, pero también ha permitido que “los ciudadanos despierten políticamente, al involucrarse de forma más proactiva en las actividades gubernamentales” (Católico & Santos, 2018, p. 56). Pues, hoy en día, cautelar y garantizar la publicidad de las resoluciones, procedimientos, actos y documentos de la Administración Pública es un derecho y un deber de todos los ciudadanos ecuatorianos.

Justo en esa línea, la misma virtualidad y el teletrabajo que obligaron a los cuerpos colegiados a la utilización de medios telemáticos para llevar adelante sus sesiones, abrieron la puerta para las transmisiones de dichas sesiones. Se resalta a la Asamblea Nacional como pionera en las sesiones telemáticas, pero también como pionera en su transmisión pública y abierta. Si bien es cierto que la galería del Parlamento siempre estuvo abierta a la ciudadanía, en la práctica, factores territoriales y económicos impedían que todos hayamos podido tener acceso a los debates. Esto sin duda marca un antes y un después en los ejercicios de transparencia, participación y control ciudadano.

Sin embargo, salvo casos excepcionales como en el Municipio de Cuenca, no hemos tenido réplicas en los gobiernos seccionales. Las sesiones de los Concejos Cantonales y/o de los Consejos Provinciales, en la que sus miembros conforman y constituyen el órgano de legislación y fiscalización del gobierno local, no se transmiten de la misma forma. Una vez que existe evidencia de que los debates pueden ser públicos y transparentes para conocimiento de toda la ciudadanía, los GADs deberían hacer mayores esfuerzos en hacerlo como una práctica común, mucho más considerando los cientos de miles de dólares que se invierten en publicidad¹¹ por parte de estos gobiernos autónomos y descentralizados. Recordando que, la publicidad y transparencia constituyen la sustancialidad de la Administración Pública como mecanismo democrático.

¹¹Según los datos que reposan en el portal de compras públicas, el Gobierno Autónomo y Descentralizado Municipal de Machala invirtió en publicidad más de Cuatrocientos Mil Dólares en el año 2021; mientras que el Gobierno Autónomo y Descentralizado Provincial de El Oro invirtió en publicidad y promoción cerca de Doscientos Mil Dólares en el mismo año 2021.

A modo de conclusiones

Lo que vivimos durante la pandemia fueron momentos de angustia, incertidumbre, temor y desesperación. Pese a los avances tecnológicos del siglo XXI, el virus nos superó a todos. También fue superada la Administración Pública en Ecuador, que en la búsqueda de respuestas y soluciones solo parecía dar manotazos de ahogado mientras todo se salía de su control.

En tal sentido, la virtualidad, el teletrabajo y el uso de los medios telemáticos llegaron para quedarse. La Administración Pública deberá sistematizar todos sus trámites a través de sus sitios web, eso permitirá un mayor y mejor acceso a los servicios públicos. Un claro ejemplo de lo dicho es el Servicio Nacional de Derechos Intelectuales (SENADI) que ha logrado sistematizar todo el proceso de registro de marca. De esta forma, no hace falta movilizarse físicamente en el territorio nacional para acceder a este servicio, que con facilidad puede hacerse desde la oficina o el domicilio de los usuarios.

De igual forma, el uso de los medios telemáticos se convierte en una oportunidad para que los Gobiernos Autónomos y Descentralizados involucren a la ciudadanía de mejor forma en procesos de participación ciudadana, transparentando sus actuaciones, decisiones e incluso los debates en el seno de los Concejos Cantonales y Consejos Provinciales mediante la transmisión de sus sesiones. Al final, aun en las situaciones más difíciles pueden encontrarse oportunidades para corregir errores y ser más eficientes en la administración de los recursos públicos.

Referencias Bibliográficas

- Alianak, Raquel Cynthia (2014). “Eficacia y eficiencia en el control de la gestión de la administración pública. Incidencias en el control de la gestión pública ambiental”, en *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, Vol. 1, Núm. 2, p. 183-197
- Arguello Miño, Lourdes (2018). *La configuración jurídica del derecho a la buena administración pública*, Tesis de Maestría en Derecho Administrativo y Contratación Pública de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador
- Barba-Tamayo, Edison (2021). “El principio de calidad: sus desafíos desde el derecho administrativo en el Ecuador”, en *KAIROS*, Vol. 4, Núm. 7, p. 9-24
- Cabezas, Nicolás (2019). “La buena administración como visión multidisciplinaria y sistemática de las garantías ciudadanas”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Núm. 21, p. 453-470
- Católico, Diego & Santos, Gerardo (2018). “La corrupción y la transparencia de las administraciones públicas: un estudio empírico en territorios de paz en Colombia”, en *Estudios de Derecho*, Vol. 75, Núm. 166, p. 52-76
- Doria Arrieta, Javier (2019). “La adopción de buenas prácticas administrativas en los sectores público y privado como estrategia de prevención de actos de corrupción”, en *Revista digital de Derecho Administrativo*, Núm 21, p. 429-450
- Guerrero Celi, Francisco (2019). *Nueva visión del Derecho Administrativo. Sustentada en el Código Orgánico Administrativo y normativa conexas*. Cevallos Editora Jurídica: Quito
- Lenardón, Fernando Roberto (2007). “Administración pública, control social y eficiencia”, en *Enfoques*, Vol. XIX, Núm. 1-2, p. 55-88
- Quiroz Castro, Cristian; Gallegos Rojas, Ximena & Celi Masache, Maryuri (2021). “Descentralización y desconcentración. Análisis y

- perspectivas”, en *Revisa Sur Academi*, Vol. 8, Núm. 16, p. 79–97
- Rodríguez-Arana, Jaime (2013). “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, en *Revista de Derecho y Ciencias Sociales Misión Jurídica*, Vol. 6 - Núm. 6, pp. 23 – 56;
- Rojas, Piero (2015). “Administración pública y los principios del derecho administrativo en Perú”, en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Núm. 13, pp. 193-209, p. 206
- Silva Melo de Casimiro, Lúgia Maria & Sanchez Bravo, Álvaro (2021), “Administración pública, agentes públicos y planeación social: reforzando las perspectivas éticas del derecho administrativo para el desafío pandémico”, en *Seqüência (Florianópolis)*, Vol. 42, Núm 87, p. 1-22
- Villoria, Manuel (2016). “El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 65, págs. 5-38

Notas de prensa

<https://www.lahoradigital.com/noticia/26216/politica/una-alcaldesa-impide-el-aterrizaje-de-dos-aviones-uno-de-iberia-y-otro-de-klm-que-iban-a-recoger-expatriados-a-guayaquil.aspx>

<https://www.diariocorreo.com.ec/55571/portada/fiscalia-de-el-oro-inicio-investigacion-por-presunto-peculado-en-prefectura>

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52169920>

<https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/04/alerta-fiscalia-de-ecuador-investiga-a-16-personas-en-investigacion-de-sobrepuestos-por-fundadas-para-cadaveres/>

<https://www.primicias.ec/noticias/politica/emergencia-compraron-bolsas-cadaveres/>

CAP 2

**Construcción de espacios deliberativos
en tiempos de COVID-19**

Felipe A. Pesantez Bravo

Felipe A. Pesantez Bravo

Consultor y analista político, politólogo por el Instituto de Asuntos Públicos por la Universidad de Chile, Licenciado en Estudios Internacionales con Mención Bilingüe en Comercio Exterior por la Universidad del Azuay, docente de la Unidad Educativa Juana de Dios, Director y Fundador de Política Sur Analytica; consultora y estudio político de El Oro.

politsuranalytica@gmail.com

Machala - Ecuador

Construcción de espacios deliberativos en tiempos de COVID-19

Una mirada desde las unidades de participación ciudadana, cabildos populares y asambleas cantonales como mecanismos para ejercer el derecho a la ciudad: caso Machala

Resumen

En una urbe como Machala, con una población que se estima de 289.141 habitantes, población mestiza en su mayoría (78,55%) dentro de un territorio de 37.275,23 hectáreas, interactúan de 314 organizaciones sociales. Además, existen 21 consejos barriales, 5 consejos parroquiales y 48 comités pro-mejoras de acuerdo Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2018). En contraste, el número de casos de contagio por COVID-19 en el Oro es de 6.483w y en Machala de 3.256 casos confirmados (con corte del 02 de noviembre), según la infografía el Ministerio de Salud Pública. Entonces, ¿Qué relación existe entre el crecimiento demográfico y los mecanismos de participación para resolver crisis como la de la pandemia del coronavirus?

Este estudio exploró la existencia de esta relación entre la participación ciudadana y el derecho de la ciudad como la posibilidad y capacidad de los habitantes para “crear” y “producir” la ciudad para enfrentar el COVID-19. El objetivo general es explicar cómo los mecanismos de deliberación ciudadana; las unidades de participación ciudadana, cabildos populares y asambleas cantonales, influyen en la realización de la vida urbana como construcción colectiva. Se aplicó un enfoque de tipo mixto; mezclando herramientas cuantitativas como cualitativas para explorar, describir y explicar los procesos de urbanización espacial desde el componente ciudadano; tomando en cuenta que es un estudio de caso y aplicando la teoría de Henry Lefbvre (1972). Las fuentes de información tomadas en consideración son de tipo teórica, estadística, institucional y cualitativa, pues se presentan datos extraídos de encues-

tas dirigidas a una muestra probabilística y aleatoria dentro del cantón Machala, documentación y entrevistas. Los resultados obtenidos indican que los habitantes no participan y no actúan de manera constante en sus unidades territoriales, y la no-participación o el no-uso de mecanismos ciudadanos, tiene un efecto negativo en la construcción y distribución espacial de la ciudad; adicionalmente, se evidencia que en dicho proceso los actores no son de clase obrera sino jornalera o peones.

Tampoco se da en una sociedad industrial sino agrónoma, comerciante e inmobiliario (construcción); por lo que, se redefine a aplicación de la teoría en la práctica con respecto al caso de estudio. Este estudio concluye alegando que existe una relación proporcional entre actividad económica y la construcción de espacios deliberativos como derecho a la ciudad, pero sin ejercerlo.

Palabras clave: COVID-19, participación, actividad económica, derechos, ciudad.

Introducción

El tema a desarrollar es novedoso desde el punto de partida de que el Ecuador, y todo el territorio nacional, está atravesando una pandemia causada por el virus SARS-COV-19. El país tomó una dirección diferente a inicios de 2020, como el resto de países en el mundo ante el brote del virus. En Ecuador; al corte de 02 de noviembre, hay 169.562 casos confirmados y 12.692 muertes, con las provincias de Pichincha (35,2%), Guayas (13,1%), Manabí (6,7%), Azuay (6,3%), El Oro (3,8%) y Loja (3,7) como las más afectadas, junto a la población de entre 20 a 49 años con un 60,6% y hombres en un 52,9% (Servicio Nacional de Riesgos y Emergencias, 2020). En el caso de El Oro, el 3,8% de los casos totales suma 6.483 personas contagiadas por el COVID-19 y 678 muertes, siendo el cantón Machala el más afectado de todos pues representa el 33,25% de los casos, y con una incidencia de 1.129 casos por cada 100.000 habitantes a nivel provincial.

Ecuador y todo su territorio entraron en estado de excepción el 16 de marzo hasta el 13 de septiembre, y en emergencia sanitaria desde el

11 de marzo hasta el 15 de septiembre; ocasionando, efectos macro en la economía del país como por ejemplo, recesión económica, reducción laboral por confinamiento y por trabajadores infectados, encierro de los consumidores y menor demanda de productos para evitar contagios (Ayora Jiménez, 2020). Estos efectos son el resultado de las medidas de mitigación de los efectos del coronavirus como la suspensión del derecho a la libertad de tránsito, de movilidad, el derecho de asociación y de reunión, suspensión de la jornada laboral de tipo presencial, aplicación de cuarentena comunitaria y del toque de queda con ciertas excepciones (Presidencia de la República del Ecuador¹, 2020).

Además, durante el periodo de emergencia sanitaria y estado de excepción, la producción nacional fue del 30% de su capacidad, ocasionando pérdidas de aproximadamente de USD 700 millones solo en Quito en las primeras semanas de haber empezado el estado de excepción. Sumando a esto, efectos económicos ligados a la caída de la producción y del precio del barril de petróleo, el riesgo país de 1.029 puntos² (Banco Central del Ecuador, 2020), la reducción de la demanda de bienes no-petroleros por parte de socios como la Unión Europea, Estados Unidos y China, la falta de inyección rápida de liquidez; y sectores privados afectados como el manufacturero, textil y el florícola (Naranjo, 2020).

En términos políticos la pandemia no solo afectó al goce de derechos fundamentales como la asociación y reunión, y el goce de moverse y transitar libremente en el territorio nacional, sino que, también en términos democráticos al sistema político ecuatoriano. En el 2020 y próximamente, el 2021, la participación electoral y ciudadana está comprometida por las medidas de distanciamiento social para evitar riesgos de contagio. La pandemia afectó la participación política para las próximas elecciones generales, y desde la propia institución electoral se dispuso explorar alternativas para eviten aglomeraciones en horas “pico” en recintos electorales, y se respete el distanciamiento social. Por ejemplo, se discutió que las elecciones se llevarán a cabo:

“mediante dispositivos inteligentes y computadores...una modalidad híbrida, donde la ciudadanía optaría por votar de forma

¹ Revítese el artículo 5 del Decreto ejecutivo 1017 del 27 de marzo de 2020.

²En marzo el riesgo país era de 5.239 puntos (Naranjo, 2020).

telemática o presencialmente...sufragio por internet para grupos vulnerables...semaforización electoral...y de manera segmentada, en tres días: en el primero votarían quienes tengan voto facultativo; en el segundo, la población masculina; y en el tercero, la femenina” (Consejo Nacional Electoral, 2020)

Incluso se planteó el cambio de la fecha de elecciones para noviembre del 2021; sin embargo, no pasó. A pesar de las deliberaciones en el CNE, las elecciones generales se llevarán a cabo el 07 de febrero de 2021 de acuerdo al cronograma electoral (Consejo Nacional Electoral, 2020), con la novedad que se aplicarán directrices de seguridad durante el sufragio general. En lo que respecta a la democracia y sus mecanismos de participación política y como ejercicio del derecho a elegir y ser elegido; no se han alterado los procesos estipulados para elegir a presidente, asambleístas (nacionales y provinciales) y parlamentarios andinos. Sin embargo, en el campo electoral estos procesos se vieron comprometidos a todo nivel; el registro electoral, las inscripciones de candidaturas y organizaciones políticas, los procesos democráticos internos de las organizaciones políticas, las campañas electorales, el financiamiento, las pruebas técnicas, el día de elecciones y lo *post electoral* (Instituto de la Democracia, 2020). Implicando que la interacción social y ciudadana deban ser limitadas debido al COVID-19, se restringen las áreas de aglomeración, incluyendo aquellas áreas específicas que sean de participación y deliberación ciudadana. Se puede entender que tanto el proceso electoral como la forma de participación son afectados, pero ¿cuál es el grado de afectación de estos espacios? ¿cómo el COVID-19 afectaría el derecho a la ciudad? ¿cómo se puede relacionar la participación ciudadana con el goce del derecho a la ciudad en tiempos de COVID-19?

La relación entre participación y el derecho a la ciudad no es nuevo desde el punto de vista teórico, pues Molano Camargo F. (2016) trae al debate público su recopilación literaria de Lefebvre H. (1967), Carlos A.F.A. (1992), Harvey D. (1990) y Soja E. (1996) quienes han generado literatura en materia fundante del derecho a la ciudad en países post segunda guerra mundial; en la producción social del espacio como posibilidades políticas y sociales para ejercer este derecho en ciudades capitalistas; como un espacio de “lucha” para alcanzar la justicia espacial y la democracia regional dentro de las ciudades “posmetrópolis”; y como

el derecho a rehacer la ciudad y la vida urbana desde la recuperación de espacios públicos y el mantenimiento de la autonomía política.

Henri Lefebvre (1901 – 1991) fue el primero quien trajo este concepto del derecho a la ciudad como “la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos y principalmente de la clase obrera, de crear y producir la ciudad” (Molano Camargo , 2016, pág. 6). Esta idea nace en 1967 como un análisis al urbanismo moderno post segunda guerra mundial (2GM) en la que el capital y el Estado “producían y racionalizaban el espacio para mercantilizar la vida urbana” que imposibilitaba la participación de trabajadores dentro del proceso de toma de decisiones. Lefebvre (1975) explora la diferenciación entre “habitar” y “hábitat”; la primera se rige al verbo y acción de participar como parte de la actividad social y urbana; y la segunda, es el proceso de urbanización³ y de ocupar una vivienda. Lo segundo obstaculiza lo primero. Esta forma de ver lo urbano y la ciudadanía con sus derechos, fue aplicado a casos específicos como en Francia cuando el Plan Marshall fue ejecutado para reconstruir Europa después de la 2GM que implicó un diseño de plan de viviendas⁵ en la periferia urbana para tres millones de familias obreras y de clase media. David Harvey (1935 -) el derecho a la ciudad solo es un medio para llegar a una sociedad “no capitalista” ya que el capital enajena el derecho la producción social y de la ciudad junto con las posibilidades políticas y sociales de ejercer este derecho.

Su aproximación se basa en la producción y reproducción capitalista que genera sobreacumulación de excedentes y ajustes “espacio-temporales” ante crisis económicas en ciudades cuya expansión del capital genera puertos, aeropuertos, carreteras, hidroeléctricas, competencia internacional, mercados y plazas de trabajo, que están “sometidos a drásticas dinámicas de construcción y destrucción espacial” (Harvey, 2004, pág. 102). De acuerdo a Harvey, la urbanización capitalista destruye la ciudad como bien común; por lo que, tiende a ver el derecho a la ciudad como una facultad de reconstruir y recrear el espacio urbano como

³Imposiciones y controles de planificación, zonificación, usos de suelo, que normalmente son impuestos desde niveles de gobierno superiores (Lefebvre, 1975).

⁵Bajo un orden espacial geométrico y racionalidad con la capacidad de regular el orden social urbano (Molano Camargo , 2016, pág. 6).

un ente “político socialista” (Harvey, 2013, pág. 202). Mientras que Edward Soja (1945 – 2015) plantea tres ejes centrales para abordar el derecho a la ciudad: la construcción social del espacio, la ciudad entendida como metrópolis; y las luchas por la justicia espacial y democracia regional. Soja vislumbra tres tipos de espacios; el percibido, el concebido y el vivido. El tercero reúne los anteriores (el material y el imaginario), para adentrarse a la experiencia vivida en la ciudad como una posibilidad de construir espacios con alternativas y relaciones espaciales que se contraponen a la “hegemonía de fuerzas” ya que una ciudad existen muchas fuerzas y actores que intervienen e interactúan en el proceso de creación y producción (Molano Camargo , 2016).

Soja (2013) toma como ejemplo la postmetrópolis ciudad de Los Ángeles (California, EE.UU.) como un modelo empírico de la ruptura e hibridación especial bajo la descripción de “paradojas socio-especiales” como dinámicas de “desindustrialización y reindustrialización” y de “descentralización y recentralización”. En términos de justicia social y democracia territorial, Soja (2008) menciona el ejemplo del asesinato del afroamericano; Rodney King, como una expresión de luchas sociales dentro de las posmetrópolis como una demanda para la mejora de calidad de vida ante el debilitamiento de un modelo económico que produjo elevadas tasas de desempleo en todos los sectores económicos, y frente a migraciones afectadas por el hambre y la falta de vivienda, los sectores afroamericanos se rebelaron en áreas suburbanas habitadas por las clases medias y altas quienes asumieron; ante esto, posturas de derecha “para presionar y poner fin a la educación multicultural y derechos civiles” (Soja , 2008, págs. 545-558).

Esto causó un efecto paralelo, la emergencia de nuevas narrativas críticas sustentados en feminismos, posmarxismo, poscolonialismo, tolerancia racial, discriminación de género, ambientalismo e interculturalismo cuyas demandas iban direccionadas al mejoramiento de la inversión en capital social como una forma de justicia distributiva a la renta urbana. La crisis de ciudades posmetrópolis significa el surgimiento de movimientos y luchas por justicia espacial, lo que produce coaliciones políticas y locales y regionales para abordar asuntos económicos, productividad y competitividad.

Ana Fani Alessandri Carlos (1950 -) vislumbra el derecho a la ciudad como un re-hacer de la vida urbana; específicamente en la recuperación de espacios públicos y el mantenimiento de la autonomía política de este derecho, enfatizando el caso de Sao Paulo (Brasil) como una manera de recuperar los espacios públicos de la apropiación privada a través de políticas públicas planteadas desde un gobierno de izquierda ya que se entiende que “la ciudad es una construcción colectiva y conflictiva que participan diversas clases sociales” (Molano Camargo , 2016, págs. 15-16). Así mismo, Carlos apunta que bajo el modelo capitalista los sectores económicos tienen a apropiarse de la ciudad; ya sea, a través de la acumulación de tierras, negocios inmobiliarios, el control de trabajo y la influencia dentro de los procesos de toma de decisiones (Carlos A. F., 2001). Estas dinámicas se denominan como “residuos irreductibles a la lógica capitalista” expresados en prácticas de reapropiación y recreación del espacio urbano entre clases sociales que buscan el uso de lo cotidiano en donde la memoria y acción construye de una identidad (Carlos A. F., 2014).

Ante esto cabe decir que todas las aproximaciones teóricas y empíricas presentadas, no son aplicables directamente al cantón Machala por motivos de las características sociodemográficas y políticas de las ciudades tomadas como casos de estudios. Primero, Machala como Ecuador no salen de una guerra mundial, ninguna es considerada como post-metrópolis ni mucho menos una metrópolis, además, no es parte de una forma de organización federativa dentro del Ecuador, sino centralista y niveles de gobierno autónomos y descentralizados. No obstante, una característica similar que puede existir entre casos es la forma de producción económica y productiva enfocada en el capital. Entiéndase capital como la suma de dinero (+ interés), trabajo y tecnología, y que es parte de la riqueza, más la renta, y sirve para adquirir equipo, materias primas, insumos y para poner marcha procesos productivos. Es importante considerar el capital es indispensable para todo sistema de gobierno, político y económico; es decir, tanto para economías centralizadas y economías de mercado (Borja, 2018, págs. 122-123). Junto a esto, Harvey (2004) relaciona el derecho a la ciudad con sistemas capitalistas; tanto así, que fija este derecho como un medio para a sociedades “no capitalistas” de la mano de la clase obrera. Acaso se puede decir que,

¿La economía de Machala se maneja bajo características capitalistas? O ¿la masa poblacional considerada como un estamento obrero (jornaleros o peones) impulsan cambios de modelos productivos y económicos?

Machala tiene el 10,8% de su territorio destinado a zonas urbanas y el 89,72% para cultivos y zonas acuícolas; y una población activamente económica que se desglosa en empleados u obreros privados (34,98%), por cuenta propia (26,88%), empleados públicos (12,06%), jornaleros y peones (11,11%), patronos (3,93%) y socios (1,33%); y cuyas actividades económicas predominan más al comercio mayorista-minorista (26,22%); agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (13,78%), industria manufactureras (7,42%), a la construcción (7,3%), y al transporte y almacenamiento (6,4%); por lo que, es menester determinar cómo ejercer el derecho a la ciudad, si es que lo ejercen.

El objetivo de la presente investigación es la de explicar los mecanismos de construcción, realización y producción de espacios deliberativos en la ciudad a través de mecanismos de participación ciudadana como parte de la vida urbana. Esta investigación cuenta con sus objetivos específicos; a) determinar variables independientes y dependiente relacionadas a la ocupación de los ciudadanos y de tipo política, social, de salud y de violencia antes y durante el estado de excepción y de emergencia, que incidan en la construcción de espacios deliberativos; b) presentar el sistema de participación ciudadana municipal del cantón Machala como engranaje entre el goce del derecho a la ciudad y espacios de deliberación ciudadana; c), detallar las experiencias de participación ciudadana en relación a sus mecanismos y la construcción de espacios deliberativos.

Por lo que, la presente investigación parte de la siguiente hipótesis; los mecanismos de participación ciudadana no son suficientes para el efectivo goce del derecho a la ciudad ya que están condicionado por las actividades económicas y productivas de sus habitantes, y su vez, este derecho no se refleja en la participación (acción en actividades sociales y urbanas) ni tampoco en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos dentro de los asuntos públicos ya que los espacios de deliberación no están consolidados ni institucionalizados. En el presente estudio presenta el objetivo general y específicos, metodología, materiales, métodos, resultados, discusión, y las respectivas conclusiones.

Metodología

Materiales y métodos

Se aplicó un enfoque mixto; una mezcla herramientas cuantitativas como cualitativas para explorar, describir y explicar los procesos de construcción de espacios deliberativos dentro de la urbanización espacial desde el componente ciudadano; tomando en cuenta que es un estudio de caso. Las fuentes de información tomadas son de tipo estadístico, se empleó la base datos del “Orobarómetro 2020⁵” que contiene 286 observaciones y 399 variables de tipo social, político, ambiental, tecnológico y económico. De esta base de datos se extrajo variables para analizar como las siguientes:

1. Participación en unidades barriales y comunitarias.
2. Situación Ocupacional.
3. Participación en reuniones políticas (partidos y movimientos).
4. Participación en reuniones con autoridades electas como alcaldes o prefectos.
5. Percepción si las autoridades toman en cuenta la opinión de los ciudadanos para la toma de decisiones públicas.
6. Calificación del sistema de salud
7. Violencia dañina
8. Violencia cotidiana

También se toma en consideración literaria el “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Machala 2018” en donde se extrae información relevante acerca de las experiencias de participación, principales actividades económicas, acceso y uso del espacio público del cantón Machala. Además, se toma en cuenta documentos institucionales del Gobierno Autónomo y Descentralizado de Machala (GAD) que contenga información de los mecanismos de participación como la silla

⁵Una base de datos que contiene la percepción ciudadana de los habitantes de la Provincia de El Oro; especialmente, del cantón Machala. Esta base de datos fue levantada a inicios del 2020 hasta la declaratoria del estado de excepción; además, tiene representatividad de una muestra probabilística aleatoria de 863 con un margen de error del 2%.

vacía, unidades de participación ciudadano-barrial, cabildos populares y asambleas cantonales otorgados por la Dirección de Participación Ciudadana. Finalmente, se suma una entrevista realizada a un Promotor de Participación Ciudadana del GAD acerca de la experiencia vivida en asuntos de deliberación, ciudadanía y ciudad.

Resultados y discusión

A nivel institucional existe la Ley Orgánica de Participación Ciudadana que claramente determina un sistema de participación y mecanismos de participación ciudadana, bajo el principio de deliberación pública como el “intercambio público y razonado de argumentos, así como, el procesamiento dialógico de las relaciones y los conflictos entre la sociedad y el Estado, como base de la participación ciudadana”. Cuando se menciona el intercambio público, implícitamente viene consigo un espacio ya sea físico o digital, en donde se da este intercambio de diálogos y argumentos. Los resultados se expondrán desde un enfoque perceptivo-ciudadano y desde lo institucional-documental; por lo que, se expondrán los resultados de encuestas de opinión ciudadana del cantón Machala y desde los documentos institucionales del Gobierno Autónomo y Descentralizado de Machala.

La tabla N°1 valora y relaciona la variable de la situación ocupacional de los encuestados; es decir, su trabajo con el nivel participación que ellos tienen en sus unidades barriales y espacios políticos como partidos, movimientos, en gobiernos autónomos y descentralizados de la provincia, y la participación en reuniones junto a autoridades políticas. Lo que podemos observar es que los empleados privados, jornaleros/peones, empleados por cuenta propia y quienes no trabajan, son aquellos que participan más en espacios comunitarios y políticos; destacándose más quienes trabajan como jornaleros (44,44%) que el resto. Cabe recalcar que esta participación se reduce a 2 o 3 veces durante el año. Mientras que los estudiantes, empleados privados y trabajadores no remunerados son aquellos que con más frecuencia nunca participan. En lo que respecta a las autoridades en el proceso de toma de decisiones y si ellos consideran la opinión de los ciudadanos para hacerlo, se puede decir que quienes trabajan por cuenta propia piensan que sus opiniones sí se

toman en cuenta por las autoridades dentro de la toma de decisiones, mientras que, los empleados públicos son aquellos que piensan lo contrario; es decir, que no son tomados en cuenta en la toma de decisiones.

Tabla 1.

Situación ocupaciones y participación ciudadana en espacios comunitarios y políticos
Porcentaje (%)

Situación ocupacional		Participa en barrios o juntas comunitarias		Participa en reuniones de un partido/movimiento político		Participa en reuniones con autoridades electas como alcaldes/prefectos		Prefectura, alcaldía y concejales toman en cuenta su opinión para la toma de decisiones	
		2 0 3 veces durante el año	Nunca	2 0 3 veces durante el año	Nunca	2 0 3 veces durante el año	Nunca	Si toman en cuenta	No toman en cuenta
Empleado privado	16,61	34,04	59,57	19,15	78,72	8,51	89,36	10,64	89,36
Por cuenta propia	23,32	28,79	53,03	16,67	78,79	16,64	80,3	25,76	71,21
Jornalero/peón	3,18	44,44	55,56	11,11	77,78	11,11	88,89	0	88,89
Empleado público	12,72	30,56	38,89	13,89	58,33	11,11	72,22	2,78	97,22
No trabaja	13,43	26,32	44,74	10,53	81,8	13,16	81,58	13,16	73,68
Empleado (a) doméstico (a)	2,83	50	37,5	0	87,5	12,5	45	37,5	62,5
Estudiante	15,19	11,63	76,74	6,98	86,05	2,33	90,7	23,23	72,09
Trabajador no remunerado	2,12	50	50	16,67	66,67	0	100	16,67	83,33
Ama de casa	9,54	29,63	62,96	0	92,59	0	92,59	11,11	81,48
Promedios		33,93	53,22	10,56	78,69	8,37	82,29	15,65	79,97

También se puede apreciar que los espacios donde se participan más, son en espacios barriales y comunitarios ya que, en promedio, el 33,93% de los encuestados participan; seguido por los espacios políticos como en partidos o en movimientos políticos con un 10,56% y luego por las reuniones con autoridades políticas con un 8,37%. A pesar de esto, es más frecuente que los ciudadanos no participen o que nunca lo hagan en espacios políticos (78,69%) e institucionales (82,29%), y que sus opiniones no son tomadas en cuenta por las autoridades electas (79,97%).

En la tabla N°2 se aprecia la percepción de quienes participan en espacios barriales y comunitarios acerca del sistema de salud y de la violencia urbana que se vive en el cantón Machala. En términos ge-

nerales hay mucha insatisfacción al sistema de salud y que la violencia más dañina y frecuente es el sicariato y crimen organizado. Se puede apreciar que entre más se participe menos insatisfacción hacia el sistema de salud va a existir, o, el grado de insatisfacción es mayor en aquellos ciudadanos que participan solamente una vez por semana a diferencia de aquellos que participan 2 a 3 veces, incluso 3 veces durante el año. La violencia que es más frecuente y la más dañina es la del sicariato y del crimen organizado, y se percibe entre aquellos que participan 1 a 3 veces por semana, seguido por la violencia doméstica y hacia la mujer, el robo y la violencia estatal. Entre mayor participación en unidades comunitarias, mayor es la percepción negativa hacia los servicios sociales como la salud y seguridad.

Tabla 2.
Participación, salud y violencia en el cantón Machala

Participa en barrios o juntas comunitarias		Satisfacción con el sistema de salud		Tipo de violencia más frecuente				Violencia más dañina en Machala			
		Muy satisfecho	Muy insatisfecho	Violencia Intrafamiliar hacia niños	Violencia hacia la mujer	Violencia en las calles, sicariato, crimen organizado	Robo	Violencia Intrafamiliar hacia niños	Violencia hacia la mujer	Violencia en las calles, sicariato, crimen organizado	Violencia Estatal
Una vez por semana	5,28	13,33	86,67	6,67	6,67	40	13,35	20	16,67	33,33	6,67
1 a 3 veces por semana	8,8	28,00	68	8	20	56	8	44	2	40	4
2 o más veces durante el año	28,52	35,80	64,2	3,7	12,35	49,3	9,8	12,35	28	36	11,11
Nunca	55,28	27,39	66,24	12,1	13,38	42,68	7,67	26,11	23,46	37	7,64

Del cruce de variables de las tablas N°1 y N°2, se establece que la variable ocupacional y la de participación barrial/comunitaria tienen relación tanto con espacios de deliberación como en la percepción de los servicios sociales como salud y seguridad pública. Pero aún no es suficiente, por lo que, en la tabla N°3 se muestra los valores de correlación entre variables dependientes y la independiente; en este caso, la variable que será afectada es la de participación en unidades barriales y comunitarias. Las variables con mayor correlación son las de participación de partidos

políticos y/o movimientos, junto con la participación con autoridades electas; esto quiere decir que, entre más aumente la participación en espacios políticos e institucionales, proporcionalmente será el crecimiento de la participación de los ciudadanos en los barrios, y viceversa. Excepto por la variable que indica si se toma en cuenta o no la opinión de los ciudadanos para la toma de decisiones. Por otro lado, otras variables con poca correlación son las que tienen que ver con la percepción del tipo de violencia es más dañina, con la situación ocupacional y con el nivel de satisfacción con el sistema de salud. La única variable que tiene una correlación negativa y desproporcional con la participación barrial y comunitaria, es la con que tiene que ver con la percepción del tipo de violencia más frecuente en el lugar donde el ciudadano habita; es decir, que los ciudadanos pueden participar mucho o poco pero no tiene influencia directamente por la percepción del ciudadano acerca de la violencia.

Tabla 3.

Tabla de correlaciones entre la variable dependientes con las independientes

	Situación ocupacional	Participa en reuniones de un partido/mov político	Participa en reuniones con autoridades electas como alcaldes/prefectos	Satisfacción con el sistema de salud
Participa en barrios o juntas comunitarias	0,0434	0,571	0,5513	
	Tipo de violencia más frecuente	Violencia más dañina en Machala	Prefectura, alcaldía y concejales toman en cuenta su opinión para la toma de decisiones	0,0432
	-0,0565	0,0748	0,059	

Desde el GAD de Machala, el 07 de noviembre de 2011 se crea y se regula el sistema de participación ciudadana y su implementación empieza desde la vigencia del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) en el 2014, y subsiguiente en el 2018, cuyo objeto es “crear, regular e implementar instancias, procedimientos y mecanismos reconocidos en la Constitución y la ley, necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de participación ciudadana y la democratización de la gestión pública en el territorio del cantón Machala” cuyo objetivo

es la de “propiciar el enlace entre la I. Municipalidad de Machala y la ciudadanía en la definición y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos” (Gobierno Autónomo y Descentralizado de Machala , 2011, arts 1-2). La misma ordenanza crea un Sistema de Participación Ciudadana compuesta por una asamblea cantonal, un consejo de planificación, presupuesto participativo, unidades básicas de participación ciudadana y mecanismos de participación ciudadana. Dentro de la asamblea cantonal existen 19 actores de régimen dependiente y 34 actores de la sociedad civil; que una delegada de cada parroquia y el presidente de la junta parroquial rural.

En lo que respecta a las unidades barriales, cumplen funciones específicas como; ejercer el control social sobre los servicios y obras públicas; apoyar programas y proyectos de desarrollo social, económico y urbanístico a implementarse en beneficio de sus habitantes; y participar en los espacios y procesos de elaboración de los planes de desarrollo, operativos anuales y del presupuesto en sus respectivas jurisdicciones. De acuerdo al GAD de Machala, en el año 2019 se registraron 23 consejos barriales (Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala, 2020) y en el 2014 se establecieron 21 (Gobierno Autónomo y Descentralizado de Machala , 2018). Los consejos barriales encajan en el nivel N°2 del sistema de participación ciudadana del GAD de Machala junto con la silla vacía que durante el año 2019 se registraron 39 y durante el 2020: 28 (Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala , 2020); también las audiencias públicas, cabildos populares, observatorios y consejos consultivos. De acuerdo al PDOT (2018), solamente las unidades de participación ciudadana (consejos barriales) y sillas vacías se han llevado a cabo de acuerdo a metodologías institucionales⁶, pero el resto de mecanismos de participación “no se han podido implementar aún” (Gobierno Autónomo y Descentralizado de Machala, 2018).

En la tabla N°4 se muestra una relación entre los problemas y su valoración en lo que respecta al Sistema de Participación Ciudadana de Machala en donde la poca cantidad de instrumentos normativos, el bajo

⁶Convocatoria, censos, empadronamiento, constitución de juntas electorales, convocatoria a elecciones, elaboración de actas y reconocimiento formal (Gobierno Autónomo y Descentralizado de Machala , 2018, pág. 289).

nivel de transparencia informativa, la poca o carente incidencia de una democracia digital y la baja implementación del nivel N°2; generan un problema con valoración alta para el sistema municipal, repercutiendo no solo a la participación y deliberación ciudadana, sino al sistema democrático al prescindir de instrumentos institucionales, al omitir canales de información y medios digitales de libre acceso a los ciudadanos, y la nula implementación de mecanismos de participación, que por ley deben existir y aplicarse.

Tabla 4.

Problemas y su valoración dentro del Sistema de Participación Ciudadana Municipal

Baja cantidad de instrumentos (ordenanzas) relacionados con en el ejercicio de las competencias del GAD	Medio-alto
Bajo de nivel de incidencia del sistema de información local (transparencia institucional y democracia digital).	Alto
Media/baja implementación de niveles 2 (audiencias públicas, cabildos, observatorios, consejos consultivos)	Medio

Como complemento al Orobarómetro 2020 y con el PDOT (2018), se expone la percepción profesional y empírica de un actor del Sistema de Participación Ciudadana del GAD de Machala; específicamente de la Dirección de Participación Ciudadana. En este caso, se realizó una entrevista un promotor de participación ciudadana quien trabaja en territorio en los diferentes barrios del cantón Machala; y, por ende, con una perspectiva de campo aporta con la presente investigación.

Las preguntas planteadas fueron de carácter abierto pero dirigidas a través de una entrevista guiada a un funcionario municipal cuya trayectoria es de 12 años, para recopilar la mayor parte de información acerca de los mecanismos de participación de los habitantes en las unidades barriales. Sus respuestas se presentan por cada mecanismo y se detalla el extracto de cada una, como:

1. Presupuestos participativos: Las respuestas indican que, los presupuestos son formalismo; es decir, solo en papel; que antes la gente elegía si quiere una cancha o un parque, pero ahora buscan más el negocio ya demandan canchas sintéticas para alquilar a pesar que son de uso público. Declara que, a nivel parroquial los presupuestos no son participativos, no son suficientes, y todo se justifica para fiestas barriales y casas comunales. El alcalde tiene potestad para otorgar ya que tiene la última palabra en lo urbano (García Aguirre, 2020).

2. Consejos/unidades barriales: Las respuestas indican que, cada 2 años se renueva estos consejos, y que cuando ya están armadas se reúnen internamente para organizar actividades de fin de año. Es usual que consejos/unidades barriales se desarmen después de dos meses de haber sido compuestas por razones como la familia, obligación/compromiso, burocracia, peleas internas y presupuestos. Destaca que es curioso que los barrios regenerados son aquellos que cuyos consejos se desintegran en 6 meses después de haber sido creados, y que en barrios no regenerados el tiempo de uno a dos años. La ocupación de los moradores de las unidades barriales sí condiciona la participación ciudadana ya que las clases bajas-medias tienen más tiempo (menos horas de trabajo) y más facilidades para participar. Sostiene que, los espacios urbanos-ciudadanos son politizados y no deliberativos pues el alcalde tiene la última palabra y el ciudadano es sumiso. En lo que respecta la producción de la ciudadana, detalla que la participación ciudadana no tiene nada que ver con los modos de producción, pero sí está condicionado por la familia, su sustento, ocupación, trabajo e ingresos. Los consejos barriales se cumplen en base al Plan Operativa Anual (POA) simplemente por el formalismo de cumplir metas y conseguir resultados”. No hay tal cosa como el control o fiscalización de servicios sociales o de obras públicas por parte de la ciudadanía o de los encargados, ya sin requerimiento no hay seguimiento por parte del GAD, y sin contactos o amistades no hay control. Se puede decir que solamente la participación ciudadana se exhibe en las mingas barriales (García Aguirre, 2020).

3. La silla vacía: Las respuestas indican que, este mecanismo está condicionado políticamente antes de la misma participación y que el ciudadano es instrumentalizado (García Aguirre, 2020).

4. Cabildos populares: Las respuestas indican que, estos cabildos responden al simbolismo y a llenar hojas (García Aguirre, 2020).

5. Asambleas cantonales: Las respuestas indican que, estas asambleas se reducen a la rendición de cuentas de las autoridades hacia la población (García Aguirre, 2020).

Conclusiones

El derecho a la ciudad en el cantón de Machala no es ejercido en su totalidad, no en sentido de “realización y producción” urbanístico por parte de los ciudadanos. Al menos no en el sentido que Lefebvre argumenta como “la posibilidad y la capacidad” de los habitantes para producir sus espacios de acuerdo a la ciudad. Ni tampoco como espacio urbano para demandar justicia social o democracia territorial como establece Soja, ni mucho menos como una manera de reapropiarse de espacios privados. Pero desde la composición social, se descubre que la población económicamente activa categorizada como “jornaleros”, o “peones” tienden a participar más en unidades barriales y comunitarias, en relación al resto de la población. Esto concuerda con lo que dice tanto Lefebvre como Harvey en el sentido que “la clase obrera es quien crea y produce la ciudad” como un derecho y un medio para reconstruir y recrear espacios urbanos. En contraste con los estudiantes, empleados privados y trabajadores no remunerados que son aquellos que nunca participan en los espacios barriales; sino en espacios políticos. Por ejemplo, los empleados privados son quienes más participan en reuniones con autoridades electas.

También se concluye que existe una relación entre participación en espacios barriales con la situación ocupacional de los machaleños; es decir, la ocupación laboral define la incidencia participativa y esto va a depender de la población económicamente activa, y a su vez, a la zona o área productiva como la agricultura, comercio y construcción. También existe una relación entre participación barrial con la participación en partidos políticos como en espacios institucionales, entre más se par-

ticipa en estos será mayor la participación en la comunidad barrial, y viceversa. Sin embargo, esta relación no es significativa cuando se trata de servicios sociales como la salud o la seguridad ciudadana; es decir, no importa si se participe mucho o poco, ya que la percepción hacia el sistema de salud o hacia la violencia va a ser igual de alta.

El sistema de participación ciudadana municipal de Machala, producto de la ordenanza que norma el funcionamiento de las unidades básicas de participación ciudadana tiene problemas altos en relación a su niveles; especialmente la baja cantidad de instrumentos (ordenanzas) relacionados con en el ejercicio de las competencias del GAD, el bajo de nivel de incidencia del sistema de información local (transparencia institucional y democracia digital), y la baja implementación de audiencias públicas, cabildos, observatorios, consejos consultivos. En términos de sillas vacía se puede decir que son instrumentalizadas y politizadas por la autoridad y administración en turno; y que las unidades barriales no ejercen sus propósitos de control, fiscalización y participación en planes desarrollo, pues son espacios no-deliberativos y endebles que no tiene un ciclo de vida completo ya que se deshacen en menos de una año; en especial en aquellos barrios donde la obra ya está, mientras que en barrios “no-regenerados” estas unidades prevalecen en la medida que tengan necesidades que satisfacer, y después de hacerlo, se vuelven inoperativas. Se evidencia también que la participación es condicionada por la familia, por obligación, por la burocracia, por las peleas internas, por ingresos y presupuestos y por el trabajo de los habitantes. Además, son meros espacios simbólicos ya que su participación se ve reducida por la decisión final de autoridad electa en turno; al igual que, los presupuestos participativos.

Finalmente se concluye que antes y durante la pandemia los ciudadanos de Machala no ejercen el derecho a la ciudad, aunque los ciudadanos con ocupaciones de jornaleros y peones participan en los barrios más que empleados privados o públicos, pero no es suficiente. Durante la pandemia, los procesos conformación de consejos barriales en el cantón de Machala no han continuado por motivos de las restricciones de aglomeraciones sociales, y las ya existentes no influyen en nada en la construcción de espacios deliberativos.

Referencias Bibliográficas

- Ayora Jiménez , P. (2020). *La macroeconomía de Ecuador y el COVID-19*. Quito : Universidad Andina Simón Bolívar.
- Banco Central del Ecuador . (03 de Noviembre de 2020). *Información económica*. Obtenido de Indicadores económicos: <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica>
- Borja, R. (2018). *Enciclopedia de la Política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica .
- Carlos, A. F. (2001). Sao Paulo Hoje: As contradicoes no processo de reproducao do spaco. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona*.
- Carlos, A. F. (2014). La ciudad como privación y la reapropiación de lo urbano como ejercicio de la ciudadanía de lo urbano como ejercicio de la ciudadanía. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*.
- Consejo Nacional Electoral . (04 de Mayo de 2020). *Elecciones Generales 2021*. Obtenido de Consejeros electorales proponen alternativas de votación para comicios de 2021: <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5182-consejeros-electorales-proponen-alternativas-de-votacion-para-comicios-de-2021>
- Consejo Nacional Electoral. (15 de Noviembre de 2020). *Elecciones Generales 2021*. Obtenido de Calendario Electoral: <http://cne.gob.ec/images/d/2020/Calendario.jpg>
- El Comercio . (11 de marzo de 2020). Gobierno decreta emergencia sanitaria en Ecuador por covid-19. *El Comercio*.
- García Aguirre, J. P. (29 de Noviembre de 2020). Entrevista acerca de la Participación Ciudadana en el cantón Machala. (F. P. Pesántez Bravo , Entrevistador)

- Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala. (2020). *Informe de Consejos Barriales Conformados desde Mayo 2019 hasta la actualidad. Machala*: Dirección de Participación Ciudadana.
- Gobierno Autónomo y Descentralizado de Machala . (07 de Noviembre de 2011). Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana. *Ordenanza que crea y regula el sistema de participación ciudadana de la I. Municipalidad del Cantón. Machala , El Oro, Ecuador .*
- Gobierno Autónomo y Descentralizado de Machala. (2018). *Plan de Desarrollo y Ordeamiento Territorial del Cantón Machala*. Machala: Alcaldía de Machala.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de Machala. (2020). *Sesiones de consejo 2019 - 2020. Machala*: Dirección de Participación Ciudadana.
- Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión . *Socialist Register*, 100-129.
- Harvey, D. (2013). Ciudades rebeldes. *Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid : Akal.
- Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos. (15 de Noviembre de 2020). Obtenido de <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>
- Instituto de la Democracia. (2020). *Investigación de prospectiva: Escenarios de la Pandemia COVID-19 frente al proceso electoral 2021 en el Ecuador*. Quito: Instituto de la Democracia.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). *Resultados del Censo 2010 de la Población y vivienda en el Ecuador: Fascículo provincial El Oro* . Quito : INEC . Obtenido de Re.
- Lefebvre, H. (1975). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Ministerio de Salud Pública. (2020). *COVID-19 Ecuador*. Quito: MSP
- Ministerio de Salud Pública. (02 de Noviembre de 2020). *Boletines epidemiológicos coronavirus por semanas*. Obtenido de <https://www.salud.gob.ec/boletines-epidemiologicos-coronavirus-por-semanas/>

- Ministerio de Salud Pública. (2020). *Situación Nacional por COVID-19*. Quito : Ministerio de Salud Pública del Ecuador.
- Molano Camargo, F. (2016). *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea*. Folios, 3-19.
- Naranjo, L. (2020). *Los efectos económicos de la pandemia para el Ecuador, la región y el mundo*. Criterios Digital .
- Política Sur Analytica. (22-26 de Abril de 2020). *Base de datos PSA. Encuesta sobre el COVID-19 en el Ecuador*. Machala, El Oro, Ecuador: Política Sur Analytica.
- Política Sur Analytica. (2020). *Orobarómetro*. Machala: Política Sur Analytica.
- Presidencia de la República del Ecuador. (27 de Marzo de 2020). *Decreto presidencial . Decreto N°1017*. Quito, Pichincha, Ecuador: Presidencia de la República .
- Servicio Nacional de Riesgos y Emergencias. (2020). *Situación Nacional por COVID-19*. Infografía N°249. Quito: Gobierno del Ecuador.
- Soja , E. (2008). *Posmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. . Madrid : Traficantes de sueños.
- Soja, E. (1989). *Postmodern geographies. The reassertion of space in critical social theory*. Nueva York: Verso.

CAP 3

**Acción colectiva e interpelación al Estado
frente a la gestión de la pandemia en
Machala**

*Paola Floril Anangón
Paula Alejandra Palomeque Sánchez
Fabricio Eduardo Ramírez Mera*

AUTORES

Paola Floril Anangonó

Socióloga, Profesora de la Universidad Técnica de Machala - Ecuador, Doctoranda del Programa de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca, España.

Paula Alejandra Palomeque Sánchez

Estudiante de la carrera de Sociología y Ciencias Políticas de Universidad Técnica de Machala – Ecuador, Dirigente Estudiantil, Vicepresidenta de la Escuela de Sociología.

Fabrizio Eduardo Ramírez Mera

Estudiante de la carrera de Sociología y Ciencias Políticas – Universidad Técnica de Machala, Ecuador. Dirigente Estudiantil

Acción colectiva e interpelación al Estado frente a la gestión de la pandemia en Machala

Resumen

La ciudad de Machala ha sido un escenario de permanente movilización social e interpelación al Estado tendiente a la articulación de demandas sectoriales y colectivas, cuya presencia en la esfera pública podría haber sido afectada a propósito de la conmoción desatada por la emergencia mundial a causa del COVID-19. No obstante, la ciudad experimentó nuevos ciclos de protesta como reacción a las medidas estatales implementadas durante ese periodo, lo que nos plantea el reto de identificar las características de los procesos de acción colectiva que se activaron a propósito de la gestión de la pandemia en la ciudad de Machala.

Al amparo del enfoque cualitativo, el objeto de investigación fue analizado a través del lente de la teoría de la acción colectiva, con datos obtenidos a través de entrevistas a dirigentes sociales y revisión hemerográfica de los procesos de movilización desarrollados en la ciudad entre marzo a julio del año 2020.

Los resultados permiten expresar que, durante el periodo de estudio en esa ciudad, se generaron diversas expresiones de acción colectiva, que refuerzan los postulados teóricos que plantean que los puntos de quiebre del Estado y la sociedad pueden constituir estructuras de oportunidades para la movilización. Esas experiencias pueden mirarse bajo dos dimensiones: una relacionada con demandas sectoriales planteadas con una mayor intensidad y otra que recoge demandas colectivas planteadas con leve intensidad. Pero si bien, esas expresiones se desataron como reacción de descontento frente a la gestión de la pandemia, no son nuevas sino un continuum de los permanentes procesos de presión social.

Palabras clave: Acción colectiva, emergencia sanitaria, movilización social, Machala.

Introducción

El año 2019 fue un periodo de gran movilización social en América Latina y en varias regiones del mundo, con acciones de gran intensidad en Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, entre otros países. Las movilizaciones revelaban el rechazo a las medidas gubernamentales, el desborde del sistema económico, la insatisfacción con el sistema político y en general, una situación de cansancio colectivo frente a la exclusión social generalizada de amplios sectores de la población, que el sistema productivo vigente y los Estados no han podido ni siquiera atenuar.

En el caso del Ecuador, las expresiones de movilización encuentran en los eventos de octubre del año 2019 su punto de mayor intensidad en relación a los últimos años, como resultado del gran descontento frente a las medidas económicas tomadas por el gobierno, que desataron acciones de rechazo en todo el país, incluyendo la ciudad de Machala, ubicada al sur de la nación, localidad que es escenario de constantes expresiones de interpelación al Estado.

La lentitud institucional en dar respuestas claras y oportunas a los diferentes sectores ha generado el marco para que las diversas expresiones contestatarias sean retomadas a inicios del año 2020; no obstante, la pandemia le imprimió una nueva variable al contexto de movilización, incorporando otros elementos de demanda.

La situación de emergencia sanitaria desatada por efectos de la pandemia podría pensarse como un mecanismo de desmovilización de los actores colectivos, y mucho más en escenarios en donde las medidas impuestas por los Estados para frenar la expansión del virus, disminuían el derecho de libre movilización y asociación.

Pero además de las restricciones institucionales que actuaban como freno para la acción, estaba un elemento mucho más simbólico y de gran peso, el miedo frente a una amenaza desconocida, que generó una gran conmoción que motivaría a las personas a buscar el refugio del hogar y la protección de la familia.

Sin embargo, varios trabajos ponen en evidencia que las organizaciones sociales en actitud de lucha e interpelación han estado muy presentes en la esfera pública durante el periodo de emergencia. Una muestra representativa se puede hallar en el trabajo editado por Bringel y Pleyers (2020) en donde se referencia las experiencias en Sudáfrica, Estados Unidos, Francia, Brasil, entre otros países.

Diversos procesos de presión social se plantearon alrededor de la lucha y reclamo ante el desborde de la emergencia sanitaria, los mecanismos de gestión y las históricas grietas sociales que la pandemia mostró con más crudeza. Especialmente éstas últimas que han sido documentadas a través de informes mundiales remitidos por Naciones Unidas o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre otros organismos (CEPAL, 2020; Naciones Unidas, 2020), lanzando una alerta mundial cuyo eco se ha reproducido en las calles, en las redes sociales, en los balcones, plazas y otros espacios.

La movilización social ha sido uno de los grandes motores articuladores de denuncia, cambios o transformaciones en el mundo y su estudio constituye uno de los mayores ejes de trabajo de disciplinas como la Sociología o la Ciencia Política desde hace muchas décadas, pero su análisis cobra mayor fuerza y pertinencia en momentos coyunturales de gran impacto, experimentados por las sociedades, y en el caso de América Latina un hito significativo se encuentra en el año 2019. En ese marco, constituye un punto de especial interés centrar la mirada en los mecanismos de continuación de esas movilizaciones en el año 2020 y los nuevos matices que aquellas adquirieron en un contexto de catarsis humanitaria.

En la ciudad de Machala y en Ecuador, en general, las jornadas de protesta no se agotaron en octubre, sino que corresponden a un continuum de acciones que han tenido un antes y un después, de cara a las constantes denuncias de la sociedad frente a un sistema político y económico que no ha podido responder oportunamente a la ciudadanía, ni afrontar el contexto de emergencia sanitaria.

Bajo esos antecedentes, el principal objetivo del presente trabajo es identificar las características de los procesos de acción colectiva que se activaron a propósito de la gestión de la pandemia. De manera concomitante, se busca ahondar en los intereses, expresiones de movilización y

los detonantes que empujaron la presencia contenciosa de asociaciones, grupos de interés, organizaciones y otros, todo ello bajo la lupa de la teoría de la acción colectiva.

Siguiendo la teoría en mención, los resultados permitieron evidenciar que la gestión de la pandemia abrió una estructura de oportunidades para la acción colectiva contenciosa, a pesar del miedo y la restricción. Se destacan las acciones articuladas bajo elementos de intereses generales, pero también de carácter corporativo, cuyo análisis será ahondado en el desarrollo de este trabajo.

Este capítulo está organizado en cuatro ejes: el primero, reservado para la presentación de la metodología, más adelante en el segundo bloque se presenta una breve discusión en torno a la teoría de la acción colectiva, el tercero está destinado a la discusión sobre la movilización en Machala y finalmente las conclusiones.

Objetivos

El estudio de la acción colectiva durante el periodo de la pandemia constituye un gran reto de investigación, pues permite analizar la capacidad de la ciudadanía organizada para recoger las demandas sociales, generar cambios y presionar al poder estatal, expresiones que han sido el motor universal para la construcción colectiva de toda nación. En términos sociales, la emergencia sanitaria es una experiencia que pasará a la historia por haber paralizado al mundo en pleno siglo de la tecnología, pero, sobre todo, por la profundización de las desigualdades históricamente denunciadas por los actores en las diversas localidades del mundo, incluyendo Machala, cuyo eco se busca proyectar a través del siguiente objetivo.

Objetivo general:

Identificar las características de los procesos de acción colectiva que se activaron a propósito de la gestión de la pandemia en la ciudad de Machala.

Objetivos específicos

- Identificar las acciones colectivas que se desarrollaron durante el estado de emergencia.
- Determinar los intereses de los actores colectivos en sus procesos de movilización.
- Identificar los aspectos de gestión pública de la pandemia que generaron movilización social.

Metodología

El análisis de la acción colectiva e interpelación del Estado frente a la gestión de la pandemia en Machala está basado en el enfoque cualitativo, de amplia utilización y trayectoria en las Ciencias Sociales en general, a tal efecto, se aplicaron técnicas de recolección de datos tales como: entrevistas en profundidad, revisión hemerográfica y bibliográfica.

El corte temporal para el análisis y recopilación de la información corresponde a los meses de marzo a julio del año 2020, lapso durante el cual se desarrollaron expresiones de acción colectiva a pesar de que la emergencia sanitaria entraba en su primera y más peligrosa fase en Ecuador, llegando incluso a declararse el estado de excepción que implicaba restricciones de movilidad y mecanismos de confinamiento bajo un sistema de semaforización¹ en todas las ciudades del país.

Por otra parte, la revisión bibliográfica permitió establecer las bases de la investigación o el marco teórico, basado en la teoría de la acción colectiva, además facilitó la recopilación de información sobre expresiones de movilización en otras regiones del mundo, las condiciones de activación, demandas planteadas, su interrelación con la situación coyuntural, entre otros aspectos.

¹Con el objetivo de frenar el avance de la cantidad de contagiados por COVID-19, el lunes 13 de abril de 2020, el Estado ecuatoriano impuso restricciones a la movilidad y realización de actividades económicas, categorizada en colores rojo, amarillo y verde. Lo que implicaba restricciones diferenciadas en las diferentes ciudades de acuerdo con el color establecido por el Comité de Operaciones de Emergencia de cada Cantón (División administrativa Municipal).

Para el análisis e interpretación de las protestas sociales se recurrió a la revisión hemerográfica, en diarios de circulación tanto nacional como local, y los datos permitieron el conteo sistemático de todas las acciones desarrolladas, los mecanismos de movilización, así como establecer la temporalidad, la intensidad, además de las variaciones de la presencia de los actores en la esfera pública de Machala.

Finalmente, se desarrollaron cuatro entrevistas en profundidad con líderes o participantes de los movimientos, organizaciones sociales y grupos de interés; quienes proporcionaron información para profundizar en el análisis y discusión sobre las características de la movilización de acuerdo con la teoría previamente mencionada. Los informantes fueron contactados como resultado de una selección por conveniencia a criterio de los investigadores, buscando intercalar entre representantes de diversos sectores: estudiantiles, afroecuatorianos, educadores y trabajadores municipales.

Discusión teórica. Movilización y acción colectiva

La acción colectiva constituye uno de los ejes teóricos de análisis más representativos dentro de la Ciencia Política y la Sociología. En torno a ella se ha producido una gran cantidad de literatura que busca interpretar los fenómenos sociales y políticos ligados a procesos de agrupación, organización y movilización de personas; siendo los movimientos sociales los que han captado una amplia atención.

Si bien el ámbito académico ha recibido una influencia inicial del trabajo seminal de Mancur Olson (1991), más adelante otros autores como Tilly (2004), Tarrow (2004), Melucci (1999), Touraine (1997), McCarthy y Zald (1977) entre otros, han tomado la posta creando todo un marco teórico para el análisis de la acción colectiva.

Para Olson (1991) las personas participan o se movilizan gracias al incentivo que les proporciona conseguir sus intereses individuales, visión racionalista que puede responder parcialmente a los procesos de participación de algunos colectivos. Sin embargo, a lo largo de la historia las personas han desarrollado diversas formas contestatarias y de interpelación, cuya lógica de participación no está mediada por el

cálculo de unos beneficios individuales, sino que se mueven por otros elementos caracterizados por la identidad con ciertas reivindicaciones o por solidaridad colectiva.

La incompleta mirada Olsoniana ha dado pie para el desarrollo de una Teoría de la Acción Colectiva alimentada por otros enfoques y que actúa como un gran marco de análisis para interpretar ¿por qué se moviliza la gente?, ¿cuándo, de qué forma?, ¿qué les caracteriza?.

Melucci (1994) considera que la acción colectiva es el resultado de intenciones, recursos y límites, que denotan una orientación intencional construida mediante relaciones sociales, tendientes a un cuestionamiento de la sociedad. Por otra parte, se considera que tiene una dimensión contenciosa que actúa en nombre de reivindicaciones frente a medidas establecidas por oponentes, autoridades o instituciones, plantea aspiraciones comunes e implica la creación de identidades (Tarrow, 1997).

Aunque los trabajos más contemporáneos plantean varias enfoques (Almeida, 2020) reconociendo la multidimensionalidad de los actores (Kuri, 2016), en general, se reconoce que la teoría se alimenta principalmente de dos: 1) el de Movilización de recursos, que pone énfasis en las variables objetivas como la organización, los intereses, los recursos, las oportunidades y las estrategias (McCarthy & Zald, 1977; Cohen & Arato, 2001; Tilly, 2004; Olson, 1991; Tarrow, 1997; Melucci, 1999; 1991), y; 2) el Orientado a la identidad, dentro del cual se afirma que los actores colectivos, especialmente los movimientos entrañan nuevas identidades, formas de organización o escenarios de conflicto (Touraine, 1997; Cohen & Arato, 2001; Tarrow, 1997). Aunque el Estado es uno de los principales objetos de la interpelación, también se busca confrontar a la sociedad, el mercado, la familia y otras instituciones.

Entre los principales planteamientos desarrollados dentro de la teoría para caracterizar y analizar la acción colectiva están los siguientes elementos, que han sido ampliamente documentados por todos los autores mencionados en este apartado:

- La acción colectiva se gesta en el marco de una estructura de oportunidades políticas, que actúan como incentivo para la movilización.

- Los actores implementan diversos repertorios o formas de enfrentamiento: convencionales y no convencionales² para posicionar sus demandas.
- Las estructuras de movilización, basadas en redes permiten la activación y agregación de las personas.
- Los marcos culturales permiten crear identidades colectivas en torno a un elemento común.
- Los actores colectivos persiguen un objetivo común, buscan plantear exigencias al Estado, presentar intereses o valores comunes.

Recuperando el primer elemento de la lista previa, se puede mencionar que los factores de tipo coyuntural como la crisis del ambiente, la promulgación de leyes, crisis políticas, entre otros, constituyen lo que Tarrow (1997) denomina estructura de oportunidades políticas que abren camino para la emergencia de fenómenos colectivos. Pero a decir de Melucci (1999), estos factores no podrían operar sin la capacidad del actor de percibirlos e integrarlos en un sistema de interacción y negociación de las orientaciones, respecto a los fines, medios o ambiente de acción, que tiene que ver con los marcos de identidad, las posibilidades de acción, además de su relación con el ambiente político y social.

Sumado a ello, están la presión, el descontento, la frustración y agresiones resultantes que hacen que los individuos participen en la acción colectiva como una respuesta a las diversas formas de cambio (Cohen & Arato, 2001), expresiones características de los procesos de movilización social.

Las estructuras de oportunidad que crean incentivos para que se gesten los procesos de movilización, los repertorios de acción que se emplean en ellos, las redes sociales en las que se basan y los marcos culturales en torno a los cuales se movilizan los seguidores, características ampliamente trabajadas por Tarrow (1997) y cientos de teóricos,

²Las formas de acción colectiva convencionales pueden estar relacionadas con procesos como: marchas, plantones, presentación de pliegos de peticiones a las autoridades, entre otras utilizadas a lo largo de la historia; mientras que las no convencionales incluyen desde actos performativos, boicots, cortes de tránsito, campañas por redes sociales, entre otros.

han sido tomados como referencia para el análisis de la movilización generada en el contexto de la pandemia en la ciudad de Machala, en un esfuerzo por contribuir a la discusión académica de las expresiones colectivas en esta parte del Ecuador.

Pandemia y acción colectiva mundial

La consolidación del Estado como el principal responsable de la garantía de derechos (al menos en esencia) generada luego de la segunda guerra mundial y las constantes fracturas que mostraban su incapacidad para lograrlo, abrieron la ventana de oportunidades políticas para el surgimiento de diversas expresiones de movilización, con unos rostros muy conocidos como: el movimiento feminista, el movimiento por los derechos civiles, estudiantiles, entre otros, cuyo origen aunque está vinculado a la historia norteamericana y europea ha trascendido a todos los territorios, replicándose paulatinamente en todo el mundo.

Esas expresiones han imprimido un sello especial en la construcción colectiva de la sociedad y los Estados, con resultados significativos en la organización política nacional y mundial. De ahí que se reconoce ampliamente el papel de los diversos actores en los cambios, transformación, procesos democratizadores o civilizatorios (Diamond, 1997; Fukuyama, 2001; Tilly, 2005; Oxhorn, 2014; De Sousa, 2020).

América Latina con sus propias dinámicas de acción contenciosa también ha sido escenario de constantes momentos de interpelación y protesta contra las diversas expresiones de poder, especialmente estatales. Una muestra muy representativa se encuentra en los episodios de movilización experimentados en el año 2019, en Chile, Bolivia, Ecuador o Colombia, una catarsis social, con amplias expresiones de descontento a través de marchas, plantones, paralizaciones y otros, en reclamo frente a la incapacidad del Estado de derecho y del mercado para garantizar el bienestar de la población, llenar sus expectativas o disminuir las diversas formas de exclusión de una amplia mayoría. Eventos que, en palabras de López, J. (2017) responden a procesos de lucha, negociación permanente por los derechos y la redefinición de las instituciones del Estado, que han tenido una escalada mundial.

La historia está llena de múltiples experiencias de movilización desarrolladas en medio y a propósito de crisis de todo tipo, y la pandemia no ha sido la excepción. Lejos de que la situación de emergencia global frenara el ímpetu de los sectores organizados, se han abierto nuevas o viejas grietas denunciadas a través de diferentes formas y repertorios de resistencia.

Los trabajos académicos que documentan todas esas expresiones de descontento social en tiempos de pandemia están en proceso de salir al debate público, no obstante, algunos ya han logrado instalarse en la escena regional y mundial (revisar Bringel y Pleyers, 2020) proporcionando una primera y nutrida muestra de que los actores colectivos han estado o están en varios frentes durante este periodo tan particular que vive el mundo.

Desde cacerolazos en los balcones y ventanas, o con protestas en el espacio público convocadas por quienes tenían poca o ninguna esperanza en los gobiernos y en sus respuestas a la pandemia (Bringel, 2020), procesos de movilización que buscaban cambios sistémicos de carácter tanto económico, político como social (Ibarra, 2020); todos aquellos y muchos más, hicieron sentir las demandas sociales en todos los continentes, luego de lograr superar el confinamiento, el distanciamiento social o las restricciones de libre movilidad y asociación, impuestos a propósito de la declaración de toques de queda, estados de alarma o de excepción.

Esas restricciones dieron paso a repertorios de acción colectiva renovados en donde el activismo digital logró posicionarse con fuerza, mediante campañas en redes sociales, videoclips, memes, peticiones, boletines informativos o “manifestaciones en línea” (Petitjean, 2020; Della-Porta, 2020).

Muchas de las protestas se produjeron a propósito de las fracturas sociales profundizadas por la pandemia, pero otras fueron una continuación de antiguas reivindicaciones planteadas poco antes del confinamiento y otras, eran más antiguas; para muestra está Hong Kong, Francia, Jerusalén, Atenas y en la región latinoamericana, Chile (Pleyers, 2020a), territorios en donde se habían producido diversas movilizaciones para plantear demandas de carácter político, social o económico varios meses o años, antes de la emergencia por el COVID-19; como en

el caso de Hong Kong, que ha experimentado protestas pro democracia desde hace 10 años aproximadamente.

Si bien la acción contenciosa ocupó una posición central en la aparición de los actores colectivos, otros trabajos dan muestra de la organización de la sociedad civil para ayudar a los vecinos, gente en situación de vulnerabilidad (Della-Porta, 2020; Bringel, 2020; Pleyers, 2020b; Vommaro, 2020), y en general a miles de personas que no gozaban de los beneficios del Estado y el mercado, demostrando que es posible una gestión solidaria de la emergencia (Centros Clacso Cuba, 2020).

Por su parte, Ecuador recibió la pandemia en un momento crítico: con recortes en el sistema de salud, retracción del sistema económico productivo y el retroceso del Estado en diversos frentes, colocando al país en una situación indefensa (Acosta, 2020). Pero, además, había un escenario social con una memoria muy fresca y heridas no sanadas a propósito de lo ocurrido en octubre de 2019, en donde se produjeron movilizaciones, paralizaciones, además de bloqueos de vías, durante varios días; acciones que tuvieron eco a nivel mundial, y que fueron motivadas por el anuncio de la implementación de medidas económicas por parte del gobierno de turno.

A las permanentes expresiones de rechazo que forman parte del escenario público nacional, se sumaron las reacciones frente a la gestión deficiente de la emergencia, en cuyo contexto se implementaron medidas gubernamentales nacionales que desataron todo tipo de reacciones a lo largo del territorio, incluyendo la ciudad de Machala, en donde también se promulgaron medidas locales que generaron resistencia.

Gestión de la pandemia y controversia en Machala

La situación de emergencia sanitaria que se vive por el COVID-19 generó severos estragos en el planeta entero, transformando las estructuras político económicas en los diversos territorios, con la aplicación de medidas de choque y reacción a fin de enfrentar la compleja realidad, muchas de las cuales produjeron a su vez un debilitamiento de las relaciones entre el Estado y los actores no estatales, con un efecto significativo en los niveles de gobernabilidad necesarios para garantizar la estabilidad de cualquier país.

Por su parte, en Ecuador el 16 de marzo de 2020 se declaró el Estado de excepción, a través del Decreto ejecutivo No. 1017, sometiendo al país a un periodo de cuarentena nacional que restringía la movilización y la libre reunión, lo que fue aceptado con cierta resignación por la población en general, particularmente en los primeros días, mientras se experimentaba una especie de shock general, un apagón social.

Más adelante se emitieron otros instrumentos normativos que imponían más restricciones a nivel nacional, de acuerdo al avance de la pandemia³, que poco a poco dejaron ver rostros de sectores para quienes las restricciones les colocaban en una situación de alta precariedad y vulnerabilidad, entre ellos, los trabajadores informales o quienes desarrollaban actividades en el espacio público, fuertemente prohibidas, aspectos que paulatinamente generaron gritos desesperados en la población, para quienes había solo dos opciones, quedarse en casa y morir de hambre o salir y exponerse al contagio (Acosta, 2020), al final muchos eligieron la segunda opción (López, V., 2020).

A las restricciones de movilidad y de producción de algunos sectores, se sumaron otras medidas gubernamentales que terminaron por levantar mayores reacciones de rechazo. Decisiones de carácter macroeconómicas como el pago de deuda externa realizado en abril de 2020, en pleno pico de los contagios; luego, el anuncio de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (LOAH) en mayo de 2020, promulgada finalmente en junio de ese mismo año, a fin de combatir la inestabilidad laboral surgida por la emergencia sanitaria, entre otras estrategias gubernamentales que generaron mucha controversia e indignación social, evidenciando una gestión de la pandemia, contraria a las demandas y expectativas sociales.

Aunque el discurso planteado por el Estado para justificar dichas decisiones era la de contar con recursos para enfrentar la emergencia, no resolvieron los problemas latentes en el país, generando las condicio-

³Entre ellos, el Acuerdo Ministerial MDT-2020-080 de 28 de marzo con nuevas directrices para la aplicación de la reducción, modificación o suspensión emergente de la jornada laboral, el Decreto ejecutivo 1052 del 15 de mayo, en donde se amplía el Estado de excepción. Disposición de multas para quienes incumplan la prohibición de toque de queda (Acuerdo Interministerial 02-2020 Ministerio de Gobierno y Ministerio de Salud) o mantener cerrados negocios comerciales y de servicios (Disposición del Comité de Operaciones de Emergencia Nacional - COE a Municipios e Intendencias de Policía). A nivel de la ciudad de Machala, la Resolución Administrativa No. 075-AGADMM-202 de 2020 emitida por el Municipio de Machala restringiendo completamente el comercio informal alrededor del Mercado Central.

nes para la acción colectiva contenciosa, lo que en términos de Tarrow (1997) equivaldría a la estructura de oportunidades políticas.

Esas medidas generaron eco en la ciudad de Machala, en donde los actores sociales aparecieron en la esfera pública presentando diversas reivindicaciones a propósito de los efectos producidos por la pandemia, pero también por otras demandas. Por ejemplo, la LOAH, contra la cual se manifestaron sindicatos, gremios y organizaciones, planteaba modificaciones en las condiciones de trabajo, con relación a las horas, salario, indemnizaciones y otros aspectos; cuyo rechazo se escuchaba a través de voces que expresaban: “La protesta es contra el Gobierno Nacional, porque no estamos de acuerdo que se revisen los salarios, porque implica afectar el futuro de la vida de los obreros” (Macas, F., 2020a, párr. 4).

En palabras de los entrevistados (J. Salinas, comunicación personal, 13 de septiembre de 2020; Ayoví, comunicación personal, 18 de septiembre de 2020) la LOAH perjudica a los obreros y trabajadores, pues da la potestad al empleador para establecer las pautas de contratación y el empleado no puede objetar esas condiciones. Otros elementos de ese instrumento que generaron controversias se relacionan con la creación del contrato especial emergente, que reintroduce en el país la flexibilidad laboral.

Por otra parte, el retraso en el pago de salarios del sector público (Tapia, 2020), el despido de trabajadores, como maestros, médicos y profesionales de diversas instituciones también, abrieron las puertas para que muchos ciudadanos salgan a las calles a manifestarse; y precisamente uno de los sectores movilizadas en Machala es el de los docentes, quienes reclamaban por la estabilidad laboral y exigían al gobierno el pago puntual de sus salarios, en un contexto en donde los costos de la implementación de la modalidad virtual de estudio, les generaban gastos adicionales en servicios básicos, internet y mantenimiento de equipos tecnológicos (G. Macas, comunicación personal, 12 de septiembre de 2020). Por otra parte, las reacciones frente al recorte del presupuesto a las universidades también se hicieron visibles en las calles de la ciudad (C. Valarezo, comunicación personal, 15 de septiembre de 2020).

A la par del sector de la educación, en otros medios de comunicación se leía que: “Una nueva protesta protagonizó parte del personal médico del Hospital Teófilo Dávila de Machala para denunciar que no

les facilitan los suficientes equipos de protección para atender a pacientes con coronavirus” (Macas, F., 2020b), artículo que hacía eco de la situación de los trabajadores de la salud, quienes a través de plañetes exigían al gobierno mejores condiciones de trabajo, sector que según referencia Acosta (2020) venía sufriendo recortes presupuestarios significativos mucho antes de la emergencia.

La pandemia es una catástrofe en todas sus dimensiones, que ha servido para hacer una mirada crítica a las debilidades del sistema de salud a nivel global. De allí que los trabajos revelan que, en otras regiones del mundo, uno de los principales elementos de movilización durante una pandemia, gira en torno a posicionar el valor de un sistema universal de salud pública como un elemento vital y expresión de la justicia (Della-Porta, 2020).

Pero no solo las medidas nacionales generaron incentivos para la movilización, también están las acciones tomadas por el gobierno local como: la reubicación de los comerciantes informales, las restricciones del sector de transporte, cierre de lugares de diversión para adultos, en cuyo contexto, el sector de las trabajadoras sexuales se movilizaron para reclamar la implementación de mecanismos adecuados, a fin de retomar sus actividades, entre otros aspectos que nos dan una muestra de la variedad de los procesos de acción colectiva en la ciudad de Machala.

Además de las expresiones de movilización con una presencia significativa en el escenario público local, que son el objeto de análisis en este trabajo, también se destaca la acción de sectores relacionados con el movimiento de mujeres, cuyas integrantes se activaron a través de redes sociales, para denunciar aspectos como las restricciones sanitarias, las medidas gubernamentales o la violencia de género, a través de redes de denuncia de carácter más nacional, pero sin presencia física en el espacio público durante el periodo de estudio de este trabajo.

Formas de resistencia en tiempos de coronavirus en Machala

Dadas las restricciones de movilidad y reunión impuestas durante la pandemia, los actores colectivos han tenido que innovar sus formas cotidianas de resistencia, combinando viejas y nuevas formas de repertorio; en esa línea, algunos trabajos dan testimonio de los mecanismos alternativos de protesta y estructuras de movilización basados en los beneficios

de las redes sociales, implementadas durante el año 2020 en muchas regiones (Della-Porta, 2020; Bringel & Pleyers, 2020; Petitjean, 2020), a través de los cuales las organizaciones buscaban sortear la compleja situación y capitalizar una participación más numerosa, disminuyendo el riesgo de contagios.

Pero si bien las redes sociales fueron un mecanismo para evitar el contacto, tras superar los primeros días de temor y shock producido por el coronavirus SARS-CoV-2, al final muchos decidieron salir a las calles («El covid-19 no frenó la masiva marcha en contra de las medidas económicas del Gobierno – La Nación», 2020).

La población de Machala, al igual que en otras ciudades del país también logró vencer el miedo a la pandemia para salir al espacio público y participar en procesos de acción colectiva, a través de marchas y plantones en el espacio público, resumidos en la tabla 1 (adjunta al final del capítulo), en donde se gritaba expresiones de rechazo a los poderes gubernamentales; mecanismos convencionales del viejo repertorio, utilizados tanto por actores nuevos, como por aquellos de larga trayectoria.

Entre los actores con una antigua historia de movilización que salieron a protestar por las medidas estatales implementadas durante la pandemia están los maestros, cuyo representante local, justificaba las movilizaciones haciendo alusión a las condiciones complejas en que trabajan los miembros del sector educativo (G. Macas, comunicación personal, 2020).

Un elemento que muestra el alcance de la acción de los maestros puede apreciarse en la demanda de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1053 de 2020 [Presidencia de la República del Ecuador] que reforma el reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, estableciendo una jornada especial de trabajo que implica la reducción de salarios a maestros fiscales y otros servidores. Demanda presentada en mayo de 2020 por el movimiento Unidad Popular, brazo político de la Unión Nacional de Educadores (UNE), la que recibió un fallo a favor de los demandantes.

Al respecto, las acciones legales, constituyen un elemento tradicional del repertorio de la acción colectiva, basado en el aprovechamiento de los mecanismos jurídicos para plantear reivindicaciones sociales (Tarrow, 1997).

Retomando las movilizaciones en la ciudad de Machala, las protestas a modo de marchas también generaron confrontaciones con los poderes públicos. Con relación a ese tema, J. Ayoví (comunicación personal, 18 de septiembre de 2020) mencionó que dos dirigentes fueron encarcelados por varios días, como resultado de las denuncias que aquellos hicieron frente a la asignación de recursos para la salud, educación y otras áreas, planteadas durante las jornadas de movilización.

Por otra parte, un mecanismo de protesta que fue ampliamente cubierto por los medios de comunicación local, por ser un método no convencional y llamativo, fue el protagonizado por los comerciantes informales, sector en constante confrontación con las autoridades locales, quienes decidieron derramar brea a lo largo de toda la acera del edificio municipal (Reyes, 2020). Ese grupo, considerado como uno de los más afectados por las restricciones de la pandemia no solo a nivel local sino nacional (Benalcázar, 2020), protestaba por las medidas de aislamiento que les impedían desarrollar su trabajo en el espacio público, por procesos de reubicación y negociación de las condiciones de trabajo, cuyos conflictos tienen una larga data.

Adicionalmente es necesario mencionar que también hubo mecanismos de protesta activados a través de las redes sociales, tanto para generar acción colectiva como para realizar la convocatoria a las manifestaciones. Uno de los actores fuertemente comunicados fue el Movimiento de Mujeres de El Oro, en red con organizaciones de todo el país, aprovechando plataformas digitales para enviar denuncias a las autoridades sobre la gestión de la pandemia, generar tendencia y reacción pública, sin tener que hacer presencia física. No obstante, organizaciones de larga trayectoria como la de los docentes, con una amplia red o estructura de movilización, si implementaron repertorios de presencia en el espacio público, convocadas a través de redes sociales.

Pero la estructura de oportunidades políticas y de movilización o el repertorio, como elementos característicos de la acción colectiva, no son suficientes para explicar por qué y cuándo se movilizan las personas. Para ello, desde el enfoque orientado a la identidad se plantean algunas alternativas para ampliar las posibilidades de análisis.

Siguiendo a Melucci (1999), para quien los marcos de identidad y creación de sentido colectivo son elementos que ayudan a explicar la

participación de las personas en procesos de movilización, se puede expresar que las medidas implementadas por el gobierno y los efectos en la población en general o en ciertos colectivos, pudieron haber reforzado la identidad de los participantes o simpatizantes, bajo elementos de solidaridad o apoyo de cierta parte de la población hacia los manifestantes.

Por ejemplo, las protestas frente a la inadecuada situación de trabajo de los profesionales de salud generaron amplias reacciones de apoyo tanto Machala como en el mundo entero (Pinasco, 2020; Gerbaudo, 2020). No obstante, otras movilizaciones generaron rechazo por parte de la población, acusándoles de irresponsabilidad por provocar aglomeraciones en un periodo en que era necesario el distanciamiento (C. Valarezo, comunicación personal, 2020). En ese marco, los objetivos de los actores colectivos y sus demandas deben ser capaces de generar adherencia, es decir, despertar identidad o solidaridad en la comunidad, para evitar reacciones negativas contra las acciones de protesta; pero, las críticas no fueron una barrera para la movilización en las calles de Machala y del país, en tanto los actores estaban convencidos de que su lucha era legítima, y además tenían objetivos comunes, solidaridad interna y un desafío colectivo, elementos que para Tarrow (1994) ayudan a mantener a los movimientos sociales.

En su versión más racionalista y utilitarista (Olson, 1991), la teoría de la acción colectiva expresa que las personas se movilizan cuando van a conseguir unos beneficios, pero desde el enfoque orientado hacia marcos colectivos, la identificación con una causa puede ser suficiente. En cualquier caso, los intereses y objetivos perseguidos siguen siendo un buen incentivo para la protesta. En esa línea, las múltiples necesidades o demandas, desbordadas durante la emergencia, se convirtieron en los principales motivos para la movilización.

La experiencia de la ciudad de Machala evidencia dos grandes esferas de objetivos colectivos. Por una parte, están aquellos que plantean reivindicaciones de grupo, a cargo de actores con una organización más corporativa⁴, intereses asociados en torno al sector de la salud,

⁴Es decir, de defensa de personas que pertenecen a un gremio específico al que solo pertenecen quienes comparten unas características específicas.

educación, comercio, transporte público, producción bananera, servicios de recreación y diversión, cuyos integrantes tenían unas demandas específicas inherentes a su sector, presentadas en plantones o protestas desarrolladas de manera separada. Si se suma las movilizaciones de este grupo, se puede mencionar que fueron más numerosas, especialmente las provenientes de salud y comercio informal, con acciones de reclamo en varias ocasiones.

Por otra parte, están los actores con objetivos que apuntaban a temas estratégicos de carácter nacional que afectaban a la población en general, como la implementación de la LOAH, la ola despidos o la reducción de presupuestos, generando acciones de protesta que se sumaron a las diversas movilizaciones desarrolladas en las principales ciudades del país. Estos actores con una convocatoria abierta a cualquier gremio o grupo simpatizante, tuvieron una presencia pública más esporádica, es decir dos o tres convocatorias.

El primer grupo de actores enmarcaron su lucha alrededor de intereses generados o replanteados durante el contexto de la pandemia, pero los otros corresponden a los procesos de movilización de constante interpelación realizados de acuerdo con los diversos momentos de coyuntura nacional y local a lo largo de la historia. Lo mencionado, permite expresar que durante la pandemia los actores retomaron viejos pedidos de reivindicaciones y los sumaron a la lucha por una mejor gestión del estado de emergencia. Aspectos que se pueden apreciar en la tabla 1 en la que se resume dos características de acción colectiva; el repertorio y los objetivos.

Cabe indicar que la información detallada en la tabla 1 corresponde a eventos que fueron documentados por los medios de comunicación locales y nacionales, sin embargo, puede haber otras expresiones de acción que no recibieron ninguna cobertura y, por tanto, no han podido ser incorporados en este trabajo.

Para finalizar, en términos generales la acción colectiva en la ciudad de Machala responde a demandas locales o nacionales, pero también ha sido el eco de una voz mundial en medio de una pandemia que ha significado un punto de inflexión que ha abierto unas grietas sociales, que los actores no han dudado en denunciar a través de diversas formas de protesta e interpelación al Estado y la sociedad en general.

Conclusiones

La teoría de la acción colectiva alimentada por diferentes enfoques propone algunos elementos característicos para el análisis de los actores colectivos, la estructura de oportunidades políticas, de movilización de recursos, los repertorios o los marcos de identidad, los que permiten identificar por qué, cuándo, cómo se movilizan los actores, elementos que fueron analizados a la luz de la experiencia de la ciudad de Machala, encontrando algunos aspectos interesantes que se exponen en este apartado.

La situación de emergencia sanitaria desatada por la pandemia, lejos de convertirse en un mecanismo de desmovilización de los actores colectivos, generó una estructura de oportunidades para la presencia contenciosa de diversas expresiones de disputa, frente a los mecanismos de gestión implementados por el Estado u otros elementos generadores de rechazo. La promulgación de la LOAH, que de acuerdo con los entrevistados atenta contra los derechos de los trabajadores, y otras medidas gubernamentales, reavivaron las huellas no sanadas de las intensas jornadas de protesta desarrolladas en octubre del año 2019.

Luego de superar las experiencias de miedo producidas por el COVID-19, las expresiones de interpelación al Estado fueron retomadas, y aunque se reconfiguraron bajo las grietas profundizadas por la crisis de la pandemia, no son más que la continuación de viejas reivindicaciones permanentemente planteadas por antiguos sectores organizados como maestros, comerciantes, estudiantes o transportistas.

Recogiendo los elementos finales se puede concluir que la acción colectiva en Machala tiene unas características diversas: se desarrolla de acuerdo con las estructuras de oportunidades políticas como leyes o medidas gubernamentales, pero a la vez responden a unos ciclos de movilización variados: intensos y sostenidos para unos actores, y esporádicos para otros. Por otra parte, los actores tienen intereses corporativos de grupo, pero también responden a demandas colectivas de carácter nacional.

En relación a las formas de acción colectiva se aprecia una capacidad limitada de innovación de los repertorios, pues en general utilizan

mecanismos convencionales de acción, no obstante, las redes sociales, ampliamente utilizadas, se han constituido en elementos fundamentales para la convocatoria. Cabe indicar que estos comentarios finales responden al análisis de un periodo muy específico de la acción colectiva, entre marzo – julio de 2020, por lo que no puede extrapolarse a los procesos de movilización desarrollados en otros momentos.

Al margen de esas características es necesario resaltar el importante rol de los actores como entes de denuncia frente a la exclusión social, las fallas y excesos del poder gubernamental que durante este periodo de pandemia se han identificado. Pero también se debe enfatizar su importancia para el reforzamiento de identidades colectivas en un periodo que, a pesar de haber golpeado de manera diferenciada, ha sometido a la población ecuatoriana y de todas las regiones del mundo a un enemigo común.

Tabla 1.

Resumen de procesos de movilización en la ciudad de Machala, durante el periodo marzo – julio de 2020

Actores colectivos	Repertorio	Objetivos y demandas
Trabajadores de la salud	Plantón a las afueras del Hospital Teófilo Dávila	Implementos de bioseguridad, equipos, medicina y alternativas de transporte.
Trabajadores, educadores, mujeres estudiantes, colectivos varios y simpatizantes	Marchas en las calles del centro de la ciudad	Rechazo a Ley de Apoyo Humanitario y Ley de ordenamiento de las Finanzas Públicas
Comerciantes minoristas	Protesta frente a Municipio – Derrame de brea en acera Municipal	Reubicación de comerciantes, tras desalojo del centro de la ciudad
Transportistas de El Oro	Protesta (Marcha) centro de la ciudad	Reactivación de actividades de transporte
Maestros y maestras	Marcha en calles del centro de la ciudad	Rechazo a despido de docentes contratados
Dueños de bares, discotecas y lugares de diversión de adultos, Trabajadoras sexuales	Marcha desde Zona Rosa hasta centro de la ciudad	Reactivación de centros de diversión nocturna
Productores y exportadores Bananeros	Protesta a las afueras de fincas productoras de banano	Precio justo para la caja de banano

Nota: Las diversas organizaciones o actores colectivos están agrupados por sectores.

Fuente: elaboración propia

Referencias Bibliográficas

- Acosta, A. (2020, 28 de abril). El coronavirus en los tiempos del Ecuador. *Análisis Carolina*. 23. https://doi.org/10.33960/AC_23.2020.
- Almeida, P. (2020). *Movimientos sociales: la estructura de la acción colectiva*. Buenos Aire: CLACSO.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2020, 22 de junio). Ley Orgánica de Apoyo Humanitario. Registro Oficial Suplemento 229. <https://bit.ly/2IAAFgk>
- Benalcázar, M. (2021, abril 23). Comerciantes informales afectados por confinamiento. *La Hora*. <https://n9.cl/6lhdk>
- Bringel B. (2020) Mucho más que un “cacerolazo”: resistencias sociales en tiempos de pandemia. En Bringel B. y Pleyers G. (ed) (2020). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Bringel, B. & Pleyers, G. (2020). Introducción: La pandemia y sus ecos mundiales. En Bringel B. y Pleyers G. (ed) (2020). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Centros Clacso Cuba (2020). Salud pública, organización social y solidaridad internacional. Pensar la pandemia. *Observatorio Social del coronavirus*. CLACSO. No. 2. Recuperado de: <https://bit.ly/3kBBcLT>. Acceso 30-08-20.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). El desafío social en tiempos de COVID 19. Informe especial No. 3 COVID 19. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cohen, J. y Arato, A. (2001). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Della-Porta, D. (2020). Movimientos sociales en tiempos de Covid-19: otro mundo es necesario. En Bringel B. y Pleyers G. (ed) (2020). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO.

- De Sousa, B. (2020). *La cruel Pedagogía del Virus*. Buenos Aires: CLACSO.
- Diamond, L. (1997). Repensar la sociedad civil. *Revista Metapolítica*, 1 (2), 183 – 198.
- El covid-19 no frenó la masiva marcha en contra de las medidas económicas del Gobierno – *La Nación*. (2020, mayo 26). La Nación. <https://n9.cl/bx3ui>
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development, *Third World Quarterly*, 22(1), 7-20.
- Gerbaudo, P. (2020). #Clapforcarers*: la solidaridad de base frente al coronavirus. En Bringel B. y Pleyers G. (ed) (2020). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ibarra, P. (2020). Movimientos sociales, cambio cultural e impactos de la pandemia. En Bringel B. y Pleyers G. (ed) (2020). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Kuri, E. (2016). El carácter multidimensional de la acción colectiva y los movimientos sociales: una problematización teórica. *Secuencia*, 95, 188-214
- López, J. (2017). Movilización y acción colectiva por los derechos humanos en la paradoja de la institucionalización. *Estudios Políticos*, 51, 7-78.
- López, V. (2020, 27 de marzo). Coronavirus: La entrada de la 8 reúne a los informales durante la cuarentena. *Expreso*. <https://bit.ly/3yfit07>
- Macas, F. (2020a, mayo 18). En Machala protestan en contra de Leyes Humanitaria y de Finanza Públicas. *El Universo*. <https://bit.ly/3ILT-bAE>
- Macas, F. (2020b, abril 20). Médicos y enfermeras volvieron a protestar por falta de equipos de protección en hospital de Machala. *El Universo*. <https://bit.ly/3lxqSpv>

- McCarthy, J., & Zald, M. (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82(6), 1212-1241. Retrieved November 2, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/2777934>
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México DF.: El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos.
- _____ (1994). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales. *Zona Abierta*. 69, 153 – 188.
- _____ (1991). La acción colectiva como construcción social. *Estudios Sociológicos*. 26, 357-364
- Naciones Unidas (2020). *Informe: el impacto del covid-19 en América Latina y el Caribe*. Organización de las Naciones Unidas.
- Petitjean, C. (2020). El movimiento de huelgas en Francia: mantener la lucha durante la Covid-19. En Bringel B. y Pleyers G. (ed) (2020). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Pinasco, G. (2020, marzo 20). Médicos hacen plantón en Machala para exigir insumos ante crisis del coronavirus. *Vistazo*. <https://n9.cl/2ezg>
- Pleyers, G. (2020a). The Pandemic is a battlefield. Social movements in the COVID-19 lockdown. *Journal of Civil Society*. DOI: 10.1080/17448689.2020.1794398
- _____ (2020b). Movimientos Sociales y la batalla por el significado de la crisis de la coronavirus. *Pensar la Pandemia. Observatorio Social del Coronavirus*. Recuperado de: <https://bit.ly/36FdObF>
- Presidencia de la República (2020, 16 de marzo). *Decreto ejecutivo No. 1017*. Por el cual se declaró el Estado de excepción en Ecuador ante la declaratoria de pandemia de COVID-19. <https://bit.ly/3ho592s>
- Presidencia de la República (2020, 16 de marzo). *Decreto ejecutivo No. 1053*. Por el que se reforma el reglamento general a la ley orgánica del Sector Público en lo atinente a las jornadas especiales en el sector público. <http://rfd.org.ec/repo/decreto-1053.pdf>

- Olson, M. (1991). *La lógica de la acción colectiva*. VVAA: *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Barcelona.
- Oxhorn P. (2014). La sociedad civil de adentro hacia afuera Comunidad, organización y desafío de la influencia política. *Nueva Época. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 222, 257-278.
- Presidencia de la República del Ecuador (2020, 16 de marzo). *Decreto Ejecutivo 1074*. <https://bit.ly/2ICLPBI>
- Reyes, L. (2020, julio 28). Disputa entre alcalde y comerciantes ‘embarra’ al Municipio de Machala. *El Correo*. <https://n9.cl/nfb5c>
- Tapia, E. (2020, julio 27). Servidores públicos se quejan por sueldos tardíos: “Ya se acaba julio y aún no nos pagan los sueldos de junio”. *El Comercio*. <https://bit.ly/38JbkM7>
- Tarrow, T. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universitaria.
- Tilly, C. (2005). La democratización mediante la lucha. *Sociológica*, 57, 35-59.
- Tilly, C. (2004). *Social Movements, 1768 – 2004*. USA: Paradigm Publishers.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos?*. Buenos Aires: FCE.
- Vommaro, P. (2020). Durante y después de la pandemia: dimensiones sociales, políticas y económicas. En Bringel B. y Pleyers G. (ed). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO.

CAP 4

**Rol de la sociedad civil y protección
social en tiempos de pandemia en
Machala - Ecuador**

*Paola Floril Anangonó
Andreina Avellán del Rosario
Stalin Guamán Piedra*

AUTORES

Paola Floril Anangonó

Socióloga, Profesora de la Universidad Técnica de Machala - Ecuador, Doctoranda del Programa de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca, España.

Andreina Avellán del Rosario

Estudiante de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Técnica de Machala, Ecuador, Dirigente estudiantil.

Stalin Guamán Piedra

Estudiante de la carrera de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Técnica de Machala - Ecuador, Dirigente estudiantil, Ex presidente de la Carrera de Sociología y Ciencias Políticas.

Rol de la sociedad civil y protección social en tiempos de pandemia en Machala - Ecuador

Resumen

La pandemia por el COVID-19 ha puesto en evidencia la extrema fragilidad del sistema de protección social a nivel global, así como el fracaso del Estado y el mercado para garantizar un nivel mínimo de estabilidad familiar en situaciones de complejidad socioeconómica. En ese escenario han cobrado protagonismo las iniciativas ciudadanas de carácter nacional y local, que además de interpelar al Estado por sus fallas, han aportado a la disminución de la vulnerabilidad de diversos sectores. En esta perspectiva, la presente propuesta tiene como objetivo determinar el papel de la sociedad civil en procesos de protección social en el contexto de la pandemia en Machala, ciudad del sur de Ecuador.

Este trabajo es abordado bajo una metodología cualitativa, aplicando entrevistas a representantes de 18 organizaciones de la Sociedad Civil en la ciudad de Machala. Esta información permitió recoger de manera directa las experiencias de protección que esos colectivos desarrollaron entre los meses de marzo a junio del año 2020 con el propósito de apoyar a la comunidad.

Los resultados de esta investigación permiten expresar que, durante el periodo de estudio, las organizaciones de la sociedad civil se activaron para impulsar acciones de apoyo a diversos sectores, tendientes a facilitar el consumo de alimentos, medicinas e insumos, bajo la modalidad de transferencias monetarias y en especies; categoría de protección social no contributiva. De allí que, en un territorio con un alto porcentaje de personas sin acceso a mecanismos de protección, los actores sociales se convirtieron en un soporte de amortiguamiento de un debilitado Estado.

Palabras clave: Protección social, pandemia, sociedad civil, Machala.

Introducción

A lo largo de la vida las personas están expuestas a diversos eventos adversos como: accidentes, pérdida del trabajo, enfermedades, vejez o muerte; y de la capacidad para hacer frente a esos momentos depende el nivel de bienestar de la familia y la sociedad. Los mecanismos para enfrentar esas contingencias se han articulado principalmente en torno al sistema de seguridad social, asociado a los beneficios del mercado de trabajo formal, basado en un enfoque contributivo. Sin embargo, millones de personas en todo el mundo no han podido acceder oportunamente a los beneficios de esos mecanismos de protección social.

En el año 1999 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) alertaba sobre las formas de exclusión social que enfrentan las personas que están al margen del sistema de protección social, y años más tarde exhortaba a los países a implementar políticas públicas para garantizar al menos un piso mínimo de protección para toda la ciudadanía (OIT, 2011; 2019), lo cual implicaba fortalecer el nivel contributivo y buscar mecanismos para aquella población que no ha podido acceder a ese beneficio, tenga mayor posibilidad de alcanzar un estándar de vida básico, abriendo camino a lo que se denomina como Protección Social no Contributiva. De esa manera, muchos países alrededor del mundo han promovido iniciativas bajo diferentes enfoques y resultados en las últimas décadas.

En Ecuador, solo el 42% de la población tiene acceso a protección de nivel contributivo (González, 2018), tanto la proporcionada a través del sistema de seguridad social estatal, como la de carácter privado; y según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en la provincia de El Oro ese porcentaje llega sólo al 29,45% aproximadamente (INEC, 2011). Pero a partir del año 1998 el país incorporó mecanismos de protección no contributiva cuyo rostro más conocido es el Programa Bono de Desarrollo Humano, entregado a familias y personas en situación de pobreza. Adicionalmente están otros mecanismos de apoyo que se activan en situaciones de emergencia como catástrofes, desastres naturales u otros tipos de eventos adversos.

La pandemia es un episodio gigantesco de emergencia que evidenció tanto las debilidades del Estado como del mercado para generar las condiciones necesarias que permitan a las personas hacer frente a las enfermedades, la pérdida de trabajo y la incapacidad para generar ingresos.

Si bien el Estado activó mecanismos de apoyo a través del Bono de protección familiar por la emergencia y kits de alimentos, la pandemia desbordó la capacidad de cobertura institucional, convirtiendo a la emergencia sanitaria en una verdadera crisis humanitaria, en la que millones de personas que no contaban con las capacidades para enfrentar la situación, al perder su empleo y las condiciones de generación de ingresos, quedaron en una situación de extrema vulnerabilidad (Filgueira et al., 2020; Hernández y Mar, 2020), escenario donde la sociedad civil ha jugado un papel crucial (Gutiérrez, 2020; Zajak, 2020).

En la ciudad de Machala¹ y en diversas localidades del Ecuador, los actores sociales han actuado como un colchón de soporte para mitigar la situación de indefensión de muchas personas, cuyo debate es relevante para mostrar los diversos ámbitos de agencia desarrollados por esos actores durante el periodo de emergencia sanitaria, pero también para poner en evidencia las debilidades estatales para garantizar un mínimo de estabilidad en una situación como la experimentada en este año 2020. En esta línea, el trabajo plantea como objetivo, determinar el papel de la sociedad civil en procesos de protección social en el contexto de pandemia en la ciudad de Machala, como un esfuerzo por confrontar las acciones públicas y sociales.

La activación de mecanismos de solidaridad en esta ciudad revela el derecho y obligación de promover una protección comunitaria planteada desde la sociedad civil, cuyo análisis será abordado bajo un enfoque cualitativo, a partir de la experiencia de organizaciones sociales y actores colectivos de la ciudad de Machala entre los meses de marzo a junio del año 2020.

Para efectos de organización el presente capítulo se ha distribuido en cuatro bloques: 1) la descripción metodológica aplicada en el proceso de investigación; 2) una breve discusión teórica sobre sociedad civil y

¹Ciudad localizada al sur de la República de Ecuador

protección social, necesaria para generar el andamiaje de análisis; 3) la discusión a partir de los resultados del proceso de recolección de datos y finalmente; 4) las conclusiones.

Objetivo general

Ante un debilitado sistema de protección social público y privado, en Machala, como en otras localidades del país, los actores no estatales han ganado un espacio de creciente colaboración y de participación en los últimos años. Pero aún mas, en el escenario complejo que caracterizó al año 2020 se han convertido en gestores de acciones de apoyo durante el tiempo de pandemia, cuya labor y resultados se analizan en este trabajo. Es por ello que, el objetivo general que se convirtió en la brújula de la investigación ha permitido:

Determinar el papel de la sociedad civil en los procesos de protección social en el contexto de pandemia en la ciudad de Machala.

Objetivos Específicos

- Identificar la cobertura de los programas de protección social implementados por el gobierno durante la pandemia en la ciudad de Machala.
- Determinar los programas ejecutados por las organizaciones de la sociedad civil durante la pandemia.
- Establecer los sectores en situación de vulnerabilidad que recibieron apoyo de la sociedad civil durante el periodo de la pandemia.

Metodología

La investigación se abordó bajo una metodología cualitativa, aplicando técnicas como las entrevistas estructuradas y no estructuradas a representantes de organizaciones de la sociedad civil de la ciudad de Machala. A tal efecto, se diseñó una guía con preguntas claves que fue sometida a una prueba piloto, a fin de pulir el instrumento, para luego aplicarlo a todo el conjunto de informantes.

A través de ella se obtuvieron referencias sobre las experiencias de protección desarrolladas por esos colectivos, entre los meses de marzo a junio del año 2020. En concreto, se recopiló información sobre las acciones ejecutadas, la financiación, la población beneficiada y las formas de organización; insumos que permitieron generar el debate pertinente al amparo del paraguas teórico utilizado en este trabajo.

Las organizaciones, fundaciones o colectivos en general, fueron contactados a través de la técnica bola de nieve, es decir, a partir del conocimiento de una o dos personas iniciales, se logró identificar paulatinamente a otras, quienes a su vez nos informaban de otras iniciativas. Se ha tratado de hacer un mapeo de todos los actores de la sociedad civil que implementaron actividades de protección social comunitaria en la ciudad de Machala, sin embargo, podríamos expresar que en el listado elaborado no están identificados en su totalidad, pues muchos de ellos habrán realizado un trabajo más discreto y silencioso, pasando desapercibidos en los referentes de la colectividad.

Con ese antecedente, es necesario mencionar que durante el mes de septiembre del año 2020 se realizaron catorce entrevistas estructuradas a integrantes de organizaciones sociales para obtener información concreta sobre elementos de interés para la investigación, pero, dado que ese tipo técnica da poco margen para que el informante profundice en sus argumentos, adicionalmente se aplicaron cuatro entrevistas no estructuradas a través de las cuales se ganó mayor profundidad sobre las experiencias de las organizaciones sobre el tema en cuestión, incluyendo opiniones y posicionamientos colectivos. La mayor parte de entrevistas se realizaron de manera presencial, manteniendo la distancia de bioseguridad pertinente, mientras otras se realizaron aprovechando las plataformas virtuales.

Por otra parte, se destaca la búsqueda de información a través de la revisión documental en textos, páginas, portales, sitios web de instituciones gubernamentales y otras páginas web especializadas. A través de las cuales se obtuvo información principalmente de las acciones desarrolladas por el gobierno ecuatoriano durante la pandemia COVID-19, paralelamente se revisaron datos estadísticos, informes y otros documentos claves para el análisis planteado.

La sociedad civil. Breve discusión teórica

La literatura sobre sociedad civil encuentra en los trabajos de Cohen y Arato (2001) uno de los grandes aportes para el análisis de esa categoría política, la cual no tiene una definición unívoca, sino que ha sido el escenario de múltiples debates. En un primer acercamiento, se la define como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta por una esfera íntima (como la familia), la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública (Cohen & Arato, 2001).

Esa definición constituye el aporte contemporáneo más acotado y ampliamente utilizado para el análisis de la categoría en mención, con un enfoque centrado en los actores sociales. Pero otros autores en cambio, ponen énfasis en el funcionamiento del sistema político, al reconocer que la sociedad civil “sirve para equilibrar el poder del Estado y proteger a los individuos del poder que este ejerce” (Fukuyama, 2001: 11), afirmando además que guarda una íntima relación tanto con la construcción como en el fortalecimiento de la democracia y el equilibrio desde la ciudadanía (Diamond, 1997; Urteaga, 2008; Oxhorn, 2014).

Adicionalmente, a la sociedad civil se le asigna un rol protagónico en la generación de procesos de apoyo colectivo y mecanismos de construcción de capital social, afirmando que “solamente a través del trabajo colaborativo en organizaciones, los individuos débiles, pueden fortalecerse” (Fukuyama, 2001, p. 11).

Uno de los grandes desafíos del debate académico se centra en definir los límites de la sociedad civil, mientras unos autores reconocen su acción como una esfera separada del Estado (Tilly, 1990), otros establecen una delimitación con el mercado (Cohen & Arato, 2001); además hay quienes plantean una separación más acotada del ámbito militar y religioso. No obstante, para autores como Urteaga (2008), en muchas entidades las actividades religiosas y laicas tienen una diferencia poco clara.

Los planteamientos anotados y las diferentes propuestas teóricas, reflejan que se trata de un concepto cuyo análisis no se ha agotado y

menos aún en sociedades en constante dinámica, en evolución de los procesos de organización, construcción y deconstrucción de los actores que forman parte de la esfera pública.

Pero para efectos de acotar el objeto de investigación, se ha optado por tomar como referencia conceptual de la sociedad civil aquella que está ligada al conjunto de actores que tienen una presencia diferenciada del Estado y el mercado, definición que recoge los principales elementos de la propuesta de Cohen y Arato (2001). Sobre esta base conceptual se ha buscado analizar la influencia de los diferentes colectivos en procesos de protección social implementados en la ciudad de Machala.

Aproximaciones de análisis sobre protección social

Desde que la visión Bismarkiana² de seguridad social entrara en escena en Europa a finales del siglo XIX, como un mecanismo para garantizar la protección de la clase trabajadora, paulatinamente se ha expandido a diversas regiones del mundo, incluyendo América Latina, llegando a constituir uno de los grandes pilares del Estado de bienestar y de la política social en general.

Ese mecanismo de protección surgió bajo un enfoque contributivo, dirigido a quienes tenían un trabajo en condiciones formales reconocidas por el Estado y actualmente millones de personas gozan de sus beneficios. Pero los datos evidencian que 5,5 de cada 10 personas en el mundo no tienen ninguna forma protección o seguridad social (OIT, 2017), por tanto, están expuestas a diversas formas de exclusión social, al no poder garantizar mínimas condiciones de vida ante problemas asociados al trabajo, la salud o el acceso a los recursos.

Existe una amplia literatura sobre el tema en cuestión, así mismo diversos enfoques de análisis, pero en general se reconoce a la protección social como un conjunto de acciones públicas o privadas que permiten a las personas hacer frente a contingencias, riesgos económicos y sociales:

²Otto Von Bismark canciller del imperio alemán durante el siglo XIX, que impulsó mecanismos de seguridad social en el imperio alemán.

como la enfermedad, la vejez, el desempleo, la discapacidad, la exclusión social y cualquier situación que pueda disminuir el nivel de consumo de las personas (Cecchini et al., 2014; Beazley et al., 2016). Esas acciones han sido impulsadas en diversas regiones, entre ellas América Latina, como una estrategia de desarrollo social bajo un enfoque de derechos (Artigas, 2005; Cecchini & Martínez, 2011), para disminuir los profundos índices de desigualdad que caracterizan a esta región (Álvarez y Sáenz, 2015; Draibe & Riesco, 2009).

Otra aproximación de análisis al concepto de interés la protagonizan trabajos que centran su atención en la protección social como un mecanismo para enfrentar la crisis y el riesgo (Williams & Berger, 2020; Bastagli, 2014; McCord, 2013; Holzmann & Jørgensen, 2003) enfoque ampliamente utilizado en este trabajo.

A pesar de los diversos enfoques teóricos o de las diferencias institucionales propias de cada país, en general se puede reconocer dos grandes ramas de protección: una de carácter contributivo, a la que acceden aquellas personas que tienen un trabajo formal o realizan aportaciones económicas, que se denomina seguridad social en muchos países; y otra de carácter no contributivo, que suele asociarse con mecanismos de asistencia o servicios sociales proporcionados por el Estado, a la que acceden aquellas personas que están fuera de los mecanismos de seguridad social. Adicionalmente, están las políticas de mercado que buscan mejorar la posibilidad de acceso al trabajo, como otro componente de protección (Cecchini, 2019; Beazley et al., 2016; Cecchini & Martínez, 2011).

El eje no contributivo se operativiza principalmente a través de transferencias de dinero, o en especies, también se incluyen cupones de comida en supermercados o tiendas de consumo. Mientras que otro tipo de mecanismos corresponde a los programas de empleo, subsidios y exenciones de pagos de servicios, dirigidos a beneficiarios que tienen unas condiciones socioeconómicas particulares. Pero, todas esas formas de protección no llegan a toda la población.

Al respecto, la OIT ha hecho eco de las denuncias mundiales por la situación de alta vulnerabilidad que viven millones de personas en

el mundo, instando a los países a garantizar al menos un piso mínimo de protección social (OIT, 2011; 2019), pero a pesar de la creciente inversión para mejorar la cobertura en América Latina (según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2016), tanto el Estado como el mercado han sido incapaces de asegurar estándares básicos para toda la población.

Si bien en países como Uruguay o Costa Rica la cobertura es significativa, en el resto de la región la realidad es agobiante, pues además de los efectos de la desigualdad cotidiana, la población está constantemente expuesta a riesgos de choques económicos, eventos adversos repentinos, desastres naturales o sanitarios (como la pandemia), entre otros. Es por ello que, la protección social como mecanismo para gestionar el riesgo frente dificultades derivadas por acontecimientos repentinos es el principal enfoque utilizado en nuestro estudio. Mecanismo que ha sido reconocido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como aquel que ha contribuido a mitigar la situación de la emergencia por el COVID-19 (Naciones Unidas, 2020a), pero su implementación está lejos de ser suficiente para responder a la creciente necesidad de la población.

Ante la ineptitud del Estado y del mercado, diversas instituciones de la sociedad civil como: organizaciones, fundaciones, organismos de cooperación internacional y otro tipo de grupos, han implementado diversas formas de acción para tender puentes de solidaridad y apoyo para quienes tienen una cobertura reducida de los programas sociales o simplemente no tienen acceso a ellos, especialmente durante la emergencia humanitaria que vive el planeta entero.

Aunque en la literatura correspondiente se reconoce el reposicionamiento del Estado en los últimos cuarenta años (Skocpol, 2014), especialmente en materia de política social (Minteguiga, 2012), desde otras voces se señala con más fuerza hacia el rol decisivo de la comunidad en la reconstrucción civilizatoria de la humanidad (De Sousa, 2020) y en procesos de protección social frente a crisis en diversos momentos de la historia (Grosh et al, 2014; Ribeiro, 2010).

Durante la crisis ocasionada por la pandemia ante el COVID-19 iniciada en el año 2020, se ha resaltado la gestión desarrollada por los colectivos sociales, con acciones contestatarias de protesta, de vigilancia de la implementación de políticas públicas, de defensa de los derechos de los trabajadores, en acciones de solidaridad y apoyo mutuo (Pleyers, 2020a; 2020b). Una muestra de aquello es utilizada para el análisis en este trabajo centrado en la experiencia de la ciudad de Machala en Ecuador.

Apuntes sobre la cobertura de la protección social no contributiva a nivel nacional y local

En Ecuador, la política de protección social se materializa a través del sistema de seguridad social que tiene un carácter contributivo y, por otra parte, está el componente no contributivo, centrado principalmente en torno al Programa de Bono de Desarrollo Humano (PBDH), vigente desde el año 1998³, y considerado el eje estrella de la política social ecuatoriana. Por medio de este programa se entrega una transferencia monetaria a tres sectores poblacionales: hogares con hijos menores de edad, adultos mayores y personas con discapacidad que viven en situación de pobreza o extrema pobreza. Para los dos últimos grupos poblacionales la transferencia recibe el nombre de pensión asistencial.

Adicionalmente, en los últimos años se han realizado algunas variaciones en los beneficiarios y en los montos entregados a los tres grupos mencionados que han dado paso a una gama de transferencias con varias denominaciones (Tabla 1), entre las cuales, a decir de los reportes estatales, se cubre a aproximadamente 535.000 familias en todo el territorio (Naciones Unidas, 2020b).

³En el año 1998, bajo el gobierno de ex Presidente Jamil Mahuad, se crea el Bono de Solidaridad como un mecanismo de compensación frente a las medidas económicas y para disminuir la conmoción social frente a un sistema económico en declive. En el año 2003 luego de varias reformas pasa a llamarse Bono de Desarrollo Humano.

Tabla 1.
Detalle del Programa de Protección Social no contributiva en Ecuador

Denominación del bono/pensión	Beneficiarios	Monto
Bono de Desarrollo Humano	Familias en situación de vulnerabilidad	US\$ 50,00
Bono de Desarrollo Humano Variable	Familias en situación de vulnerabilidad con hijos menores de edad	Hasta US\$ 150
Pensión asistencial	Adultos mayores en situación de vulnerabilidad	US\$ 50,00
Pensión Mis Mejores Años	Adultos mayores en extrema pobreza	US\$ 100,00
Pensión para personas con discapacidad	Personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad	US\$ 50,00
Bono Joaquín Gallegos Lara	Otorgado a familias con una persona con discapacidad severa y menos de 14 viviendo con VIH	US\$ 240,00

Fuente: Ministerio de Inclusión Económica Social. <https://bit.ly/3whgkzAMIES> (15 de octubre de 2020)– www

Por otra parte, el gobierno ecuatoriano ha instaurado otros mecanismos de protección a través de transferencias monetarias y en especies, dirigidos a familias que han sido afectadas por algún tipo de desastre (especialmente naturales), medidas que se activan eventualmente. Y si bien en los últimos años el sistema, especialmente el de carácter no contributivo ha sido reforzado institucionalmente, muchas personas en el país no acceden a ningún tipo de programa.

Aunque el PBDH nació como una forma para contrarrestar el efecto de la implementación de medidas de ajuste estructural de corte neoliberal y contener tanto la creciente conmoción como la protesta social de finales de los años 90 (Fontaine, 2002; Vásquez et al., 2005), luego de varios años cambió de enfoque, pasando de ser una medida de compensación, a ser un mecanismo para disminuir la pobreza, la desigualdad estructural y conducir al ejercicio de los derechos de ciudadanía (MIES, 2016). Pero esa política ha sido objeto de críticas en tanto se considera que la protección social no está orientada hacia la construcción universal de una ciudadanía, sino como una medida dirigida a la población más pobre (Mintegiuga, 2012).

A diferencia del ámbito contributivo, amparado en la Ley de Seguridad Social (Ley 55 de 2001), la protección no contributiva no está enmarcada en una ley específica, consta como un eje principal de la política social del Estado, instituida mediante decretos ejecutivos, emitidos de acuerdo con los lineamientos o emergencias ocurridas a lo largo de la historia. El último documento de ese tipo, expedido hasta el cierre de esta investigación fue el Decreto Ejecutivo No. 1182 de 2020 mediante el cual se amplía la cobertura del Bono de Protección Familiar por emergencia, entregado a ciertas familias durante la emergencia por el COVID-19 en Ecuador.

No obstante, en la Constitución de la República del Ecuador (2008) existen algunos elementos que justifican el establecimiento de ese tipo de medidas, como el art. 276 literal 1, en donde se establece la obligación del Estado de planificar el desarrollo del país tendiente a: “Mejorar la calidad y esperanza de vida, y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos (...)”. Siendo este uno de los elementos declarativos utilizados para justificar las medidas de protección social no contributiva en decretos ejecutivos. En términos operativos, todo el sistema está organizado a través de normas técnicas y lineamientos institucionales establecidos por entidades como el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), una de las principales entidades movilizadas en procesos de emergencia.

La pandemia ha sido ese hito crítico que puso a prueba los sistemas de protección social en todo el mundo, algunos estaban mejor preparados que otros para hacer frente a la situación de riesgo que la emergencia sanitaria imponía por efectos de: enfermedad, pérdida del trabajo y disminución de ingresos.

Quienes estaban insertados dentro del mercado formal de trabajo tenían mayor posibilidad de afrontar esta situación, pero, en Ecuador con un manejo financiero recesivo y con amplias características de retirada del Estado en ámbitos como el de la salud, había un proceso de agonía desde antes de la llegada del coronavirus (Acosta, 2020). Adicionalmente dada la amplia tasa de trabajadores informales y comerciantes que se mantienen gracias al trabajo diario sin ningún mecanismo de seguro, la pandemia activó una verdadera crisis humanitaria que puso

en evidencia la necesidad imperiosa de garantizar un servicio de salud pública y protección social universal.

Para Beazley et al. (2016) los sistemas de protección de gran escala pueden constituir una oportunidad única para dar respuestas oportunas frente a eventos de choque en América Latina. Pero la realidad de la pandemia simplemente ha mostrado de forma cruel cómo el sistema productivo capitalista ha incapacitado al Estado para responder a las emergencias (De Sousa, 2020) así mismo las respuestas dadas han sido limitadas en extremo sentido, en relación a las enormes dimensiones socioeconómicas desatadas en Ecuador como en todo el mundo. De ahí que para Sojo (2017) América Latina tiene muchos desafíos pendientes derivados de sistemas fragmentados, en donde lo que se presenta es un conjunto limitado de prestaciones con una de focalización reducida.

De acuerdo con los reportes del gobierno ecuatoriano, durante la emergencia sanitaria se han implementado diversas acciones de protección, adicionales a las mencionadas en la tabla 1, a través de transferencias monetarias, en especie y otros apoyos correspondientes al ámbito no contributivo (Tabla 2), siendo el Bono de Protección Familiar por la Emergencia, creado en el año 2020, uno de los más nombrados.

Tabla 2.
Protección Social generada por el Estado ecuatoriano durante el periodo de pandemia

Tipo de protección social	Beneficio entregado	Detalle de beneficio
Contributiva	Anticipo de cesantía	
	Apoyo al empleo por cuenta propia	
No contributiva	Bono de Protección familiar	Dos transferencias de US\$ 60
	Programas alimentarios	Transferencia en especie: Kits de alimentos

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2020)

Pero los datos obtenidos dan cuenta de que esos apoyos estatales tenían una cobertura limitada y que durante la pandemia muchas familias experimentaron verdaderos dramas humanos.

Si se toma como referencia el bono de protección familiar, se puede mencionar que el monto asignado no llega ni al 10% de la canasta básica, eso significa que únicamente alcanzaba para pocos días y luego la fami-

lia se encontraba nuevamente sumida en la crisis. Además, el beneficio correspondía a dos meses, pero la emergencia se ha extendido por más tiempo. En la actualidad, miles de personas están en una situación de desempleo, mientras aquellos que tienen actividades por cuenta propia sufren los efectos de la recesión económica, especialmente en ciudades como Machala, donde una gran población vive de la actividad comercial informal diaria.

El cantón Machala, perteneciente a la provincia de El Oro, ubicada al sur de la zona costera del Ecuador, se caracteriza por su dinámica agrícola ligada a la producción y exportación de banano, también a su puerto de aguas profundas. La mayor parte de su población se dedica a la agricultura, pesca artesanal, siembra, cosecha de camarón y otras actividades portuarias. Adicionalmente, otro elemento que referencia su actividad productiva es su intenso movimiento comercial, dentro del cual, el sector informal tiene una dimensión desbordante.

Debido al crecimiento agroindustrial de la ciudad, Machala ha sido receptora de fuertes corrientes migratorias. Producto de este fenómeno, acompañado de la debilitada capacidad gubernamental para el desarrollo productivo y social de la población, emergieron en las periferias de la ciudad asentamientos humanos en donde se construyeron viviendas como resultado de invasiones de terrenos privados sin uso, estas construcciones se realizaron sin la adecuada planificación territorial, por lo que la mayoría de ellas tienen escasa provisión de servicios públicos.

En un escenario de expansión territorial sin planificación de la urbe surgen otras problemáticas como: el desempleo, subempleo, inseguridad ciudadana, pobreza y exclusión, que caracterizan la cotidianidad de amplios sectores vulnerables desde hace décadas, cuya población está al margen del limitado desarrollo comercial, económico y productivo del cantón, especialmente en zonas del norte, del sur, así como en algunos barrios de la parroquia de Puerto Bolívar, con una alta precarización, donde los efectos de la baja cobertura de protección social se sintieron como efectos devastadores. A ello se suma la población en situación de calle, especialmente migrantes nacionales y extranjeros en condición precarizada.

Los datos revelan que el 70,55% de la población de la provincia de El Oro no está cubierta por el sistema de seguridad social (INEC, 2011), porcentaje que podría extrapolarse para identificar la situación en la ciudad de Machala. Lo que nos da una primera gran lectura de la condición de vulnerabilidad de una amplia mayoría de población, al no poder hacer frente a la crisis experimentada en el año 2020 por efecto de la pandemia por COVID-19 y para quienes el Estado ha implementado programas no contributivos.

Al respecto, de acuerdo con la información registrada por el MIES en sus fuentes oficiales⁴, en la provincia de El Oro se entregaron aproximadamente 16.000 bonos de protección familiar.

Utilizando como indicador proxy el porcentaje de población del cantón Machala (40,4%⁵), se puede calcular que alrededor de 6.464 familias de un total de 30.756 habrían recibido el bono en mención, a través de dos transferencias de US \$60 (dólares)⁶.

Por otra parte, están los programas alimentarios, a través de los cuales se entregaron kits de alimentos, de diversas características por medio de instituciones del gobierno nacional y local, pero a decir de una de las entrevistadas (K. Bravo, comunicación personal, 16 de septiembre de 2020), los productos entregados eran realmente “pobres” en cantidad e inclusive en calidad, y únicamente abastecían para pocos días. Ante esa realidad, la sociedad civil asumió la tarea de ayudar a las familias que no fueron beneficiadas por los programas gubernamentales, o que recibieron una respuesta limitada. Aspectos en los que se centra el análisis de este trabajo.

La sociedad civil y acciones de protección social en Machala

A nivel local, los efectos sociales y económicos impuestos por la crisis derivada de la pandemia han golpeado fuertemente a personas que tienen menos ingresos, así como también a quienes pertenecen a grupos

⁴<https://www.inclusion.gob.ec/en-el-oro-familias-vulnerables-cobran-bono-de-proteccion-familiar/>

⁵Datos del último censo – INEC (2011).

⁶Este dato fue calculado en septiembre de 2020.

en situación de vulnerabilidad (Bohoslavsky, 2020) generando desafíos que llevaron a la sociedad civil a implementar cientos de iniciativas para combatir los efectos de la emergencia; involucrándose en este proceso, principalmente los movimientos sociales, colectivos, fundaciones, entidades de cooperación internacional y otros actores a nivel nacional («Campanas solidarias de donación en Ecuador están activas durante la emergencia sanitaria por el coronavirus», 2020).

En esa línea, la investigación permitió identificar algunas iniciativas promovidas por actores sociales locales o de cooperación internacional para combatir los efectos de la pandemia por COVID-19, (la lista de esos actores se describe en la tabla 3, adjunta como anexo); en su mayoría colectivos que buscaban ayudar a grupos poblacionales específicos como niñez, mujeres embarazadas o sobrevivientes de violencia de género, personas con discapacidad, aquellas que se encuentran en situación de calle, adultos mayores, migrantes y personas en extrema pobreza. Adicionalmente, se podría sumar el esfuerzo de otros actores con un trabajo silencioso o desconocido, por consiguiente, difíciles de contactar para conocer su experiencia de forma directa.

La rapidez en la movilización de la sociedad civil marcó la diferencia en la respuesta a la crisis en la ciudad. Gran parte de las acciones colectivas se dieron junto a campañas para recaudar víveres, medicinas o dinero, utilizados para brindar asistencia social, así como para distribuir alimentos, artículos de higiene, limpieza, mascarillas, gel antibacterial y en algunos casos para la compra de equipos de protección. Estas acciones fueron lideradas por actores pertenecientes a colectivos que venían brindando apoyo continuamente a la comunidad desde hace años, pero también surgieron iniciativas lideradas por nuevos grupos durante el tiempo de emergencia.

Se destaca además los procesos de intercambio de productos para el consumo con otras ciudades del Ecuador, realizada por una organización en donde se entregaba banano a cambio de verduras, hortalizas, legumbres y eucalipto, para ser distribuidos entre la población beneficiaria de Machala. Las personas que se encontraban en situaciones más críticas recibieron atención integral y acceso a albergues provisionales para que puedan sortear el periodo de cuarentena.

Los colectivos sociales, al ser testigos de las condiciones de vida, demandas o situaciones de vulnerabilidad que enfrenta la población, han jugado un papel significativo como mecanismos de implementación de protección social asistencial a través de transferencias monetarias o en especies, pero también como agentes de denuncia de la inequidad social que se ha maximizado en la época, evidenciando los gigantescos abismos abiertos por la pandemia y profundizados por la baja cobertura del Estado o del mercado.

Al respecto, algunos trabajos enfatizan que los actores en todos los países afectados por la pandemia se han constituido en grupos de apoyo mutuo, promoviendo la acción social directa a los más necesitados, incluyendo a integrantes de sus mismas organizaciones, pero además se han activado como mecanismos de resistencia desde la solidaridad y la vida comunitaria (Della-Porta, 2020; Pleyers, 2020b; Bringel, 2020; CEPAL, 2020), frente a una emergencia cuya gestión puede individualizar aún más a la sociedad bajo el pretexto del distanciamiento y el aislamiento; pero que en el caso de Machala, las organizaciones han revelado que es posible construir una ciudad solidaria en medio de la crisis.

En cuanto al alcance de sus acciones, se puede identificar una mayor concentración principalmente en zonas vulnerables periféricas del norte, sur, así como en barrios de Puerto Bolívar mencionados anteriormente. En general, en todos esos sectores, los habitantes están más expuestos debido al bajo acceso a recursos financieros, protección social contributiva y no contributiva. Otro esfuerzo significativo de apoyo se dirigió hacia la población migrante, así como a personas en situación de calle en toda la ciudad.

Si bien la pandemia se sentía con más fuerza en sectores con alto nivel de precarización, la crisis tocó la puerta de personas de diversos estratos y los actores de la sociedad civil pudieron evidenciarlo, una referencia de esa realidad se extrae de la entrevista con C. Rodríguez (comunicación personal, 15 de septiembre de 2020) quien reflexiona que “a veces confundimos algo, pensamos que solo los sectores vulnerables están sufriendo en esta pandemia, cuando usted puede ir a familias que viven en sectores no vulnerables de la ciudad, [en donde] también están siendo afectados por esta pandemia”, por tanto, también se entregaron kits de alimentos en esos hogares.

Testimonio como el mencionado da cuenta de la importancia de extender el sistema de protección social público o privado a toda la colectividad, como un mecanismo para garantizar a la población, la posibilidad de enfrentar situaciones de riesgo, pero también como expresan Sojo (2017) y Cecchini (2019) para construir ciudadanía, es decir, que toda persona independientemente de su estrato social tenga la oportunidad del ejercicio pleno de sus derechos.

Recogiendo la idea de Minteguiaga (2012) la protección social en su amplio sentido debe convocar al Estado, pero también a la sociedad; articulando acciones de corresponsabilidad colectiva y reforzamiento de la seguridad social, más allá del aporte contributivo o no contributivo de los afiliados, eso le daría un real sentido solidario al sistema. Pero dado que la realidad ecuatoriana está lejos del escenario ideal planteado por la autora, varios actores han decidido asumir su parte de corresponsabilidad.

Aunque algunos colectivos implementaron acciones de protección social comunitaria de manera esporádica durante la pandemia, otros en cambio, con niveles de organización más consolidados han desarrollado una labor permanente, inclusive continuaban trabajando hasta el cierre de esta investigación. Lo que demuestra una gran capacidad de agencia, gestión y compromiso sostenido, especialmente de aquellos que tienen mayor trayectoria, es por ello que, C. Rodríguez (comunicación personal, 15 de septiembre de 2020) manifestó que la ayuda se organizó de acuerdo a dos escenarios: cuarentena y post-cuarentena, ya que la situación de vulnerabilidad persiste.

Los mecanismos de financiamiento de los actores también evidencian la capacidad de agencia; obteniendo donaciones, recursos institucionales y pequeños aportes del gobierno local; estos últimos, entregados en especies, los cuales a decir de los entrevistados eran mínimos (K. Bravo, comunicación personal, 16 de septiembre de 2020). Cabe mencionar que C. Veloz (comunicación personal, 20 de septiembre de 2020) expresó con desconcierto el limitado apoyo entregado por el Estado central y gobierno local a las fundaciones u organizaciones que estaban articulando ayuda en el territorio, no obstante, para C. Rodríguez (comunicación personal, 15 de septiembre de 2020) más allá del apoyo gubernamental son necesarios: la articulación y la unión comunitaria.

Desde una visión más crítica, para autores como De Sousa (2020), la incapacidad del Estado para responder ante emergencias, tal como se mencionó previamente, es el resultado de los mecanismos de operación del sistema productivo capitalista, en un contexto en que la mayor atención estatal se ha dirigido hacia ciertos intereses gubernamentales, mientras se debilita el área de gestión social. Al respecto Acosta (2020) referencia que el desmantelamiento del sistema de salud y el manejo económico recesivo en periodos previos a la pandemia, colocó al Estado ecuatoriano en una situación de alto indefensión al momento de enfrentar la crisis desatada por el COVID-19. Aspectos ampliamente criticados por las organizaciones sociales, siendo el pago de la deuda externa en pleno pico de la pandemia, uno de los eventos que generó gran rechazo, manifestaciones y protestas (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, 2020; King, 2020; Reuters Staff, 2020).

Al margen de la situación de recesión nacional, la información obtenida permite expresar que las iniciativas van más allá de la urgencia, involucren o no recursos económicos, pues, las propias comunidades han establecido canales permanentes para el apoyo, para hacer públicos sus problemas, denunciar la falta de atención, delinear una reinención de la sociedad y del Estado, lo que nos recuerda el rol de la sociedad civil en el funcionamiento del sistema político o en el equilibrio del poder, reconocido por teóricos y académicos en todo el mundo (Urteaga, 2008, De Sousa, 2020; Oxborn, 2014; entre otros).

Un amplio radio de intervención para los actores colectivos, que en la ciudad en estudio se traduce en la agencia desarrollada para la construcción de una comunidad machaleña basada en la solidaridad, pero también, para denunciar la limitada aplicación de políticas de protección social y la baja articulación con programas de atención integral. La presencia de esos actores en la esfera pública tiene una misión de presión constante tanto a los poderes estatales como locales.

Conclusiones

Como resultado del análisis y discusión previamente presentados, existen diversos elementos de reflexión relevantes para puntualizar en este último bloque del capítulo, los cuales se han organizado a partir de tres grandes ideas: la debilidad del sistema de protección social, el papel de las organizaciones de la sociedad civil como elementos de denuncia social y de construcción del sentido de comunidad, finalmente la situación de la ciudad de Machala.

Sin lugar a duda, la pandemia se ha convertido en el episodio de crisis del siglo XXI, que ha expuesto a toda la humanidad a diversas formas de riesgo dadas por la enfermedad, la pérdida de recursos, la muerte apresurada de millones de personas, la histeria, el pánico generalizado, pero lo más probable es que no sea la última. Lo peor es que millones de personas en el mundo no están, ni estarán preparadas para enfrentar nuevos episodios, si las cosas se mantienen igual.

Lejos de pretender insertar una idea apocalíptica del futuro, lo que se busca es poner en evidencia la necesidad imperativa de consolidar sistemas de protección social universal con la solidez institucional suficiente para responder a demandas generalizadas, como la experimentada en el año 2020, que puso a prueba inclusive a países con estados de bienestar robustos.

En esa línea, es necesario que se entienda a la protección social como un derecho para todos, independientemente del nivel socioeconómico. Sin embargo, los organismos internacionales han enfatizado que los Estados deben implementar mayor esfuerzo en aquellos segmentos de la población que no tienen acceso a ninguna forma de protección y que además viven en situación de alta precariedad. Al margen de ello, es necesario que se incentive el nivel contributivo a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, el potenciamiento del sistema productivo y del mercado laboral para dar mayor alivio al presupuesto estatal.

Los datos presentados nos mostraron que la realidad de la ciudad de Machala en materia de protección social deja mucho que desear, antes y durante la pandemia, no solo en el aspecto de cobertura, sino también,

en la provisión de respuestas más integrales, que en la condición actual presentan pocas posibilidades de cambio en el mediano y largo plazo.

Es evidente que las condiciones económicas, políticas y sociales no serán las mismas después de esta crisis, pero a mediano plazo es necesario abrir la posibilidad de reinventar el sistema de protección social ecuatoriano. Frente a este nuevo escenario; este tema debe convertirse en un eje central de la agenda de investigación local y nacional, así como también debe generar retos para el poder legislativo, a fin de sentar las bases jurídicas para la implementación de un sistema más integral.

Un segundo hilo de reflexiones finales se relaciona con el papel de la sociedad civil, que cumple una función prioritaria en el sistema político al denunciar, plantear demandas e interpelar al Estado, sin embargo; ante la crisis civilizatoria desatada a propósito de la pandemia, también se han volcado a tejer lazos de solidaridad, como una forma de criticar los esquemas de individualización que la modernidad ha profundizado. En ese sentido, en la ciudad de Machala las redes de apoyo revelan que a pesar del miedo ante la emergencia sanitaria sus habitantes buscan tender puentes desde una propuesta de protección comunitaria, estimulando una cultura de donación y solidaridad.

La evidencia que aporta la investigación permite concluir que, las acciones de la sociedad civil, así como la rapidez en la movilización tuvieron un eco importante para dar respuesta y protección a diversos grupos. Pero las organizaciones tienen muchas limitaciones financieras y logísticas, consecuentemente su alcance también es bajo, en comparación con las múltiples llamadas de auxilio emitidas en la ciudad.

A pesar de todas las iniciativas y acciones planteadas por los actores, el impacto de la crisis sanitaria tuvo consecuencias graves en algunas familias, además aún existen áreas que requieren atención social, donde las organizaciones no pueden dar más respuestas.

Por lo que es necesario el surgimiento de mecanismos de acción comunitaria que permitan generar innovaciones sociales a partir de la creatividad, solidaridad e inversión; principalmente la oportuna articulación entre los tres ejes de la sociedad como son el Estado, el mercado y la comunidad, fortaleciendo los diversos niveles de organización del país, a partir de nuevas prácticas de gobernanza pública, procesos

de colaboración, articulación de instrumentos de intervención, a fin de disminuir el impacto de los estragos de esta pandemia y cualquier otro tipo de crisis.

En el último orden de ideas, consideramos oportuno redundar en el hecho de que la pandemia también ha puesto en evidencia la fragilidad del sistema económico, productivo y social de la ciudad de Machala, repercutiendo de manera desproporcionada en determinados sectores de la población, aumentando los niveles de desigualdad en materia de empleo y acceso a recursos por cuenta propia, en especial de los trabajadores sin protección social, como los autónomos o los ocasionales que desarrollan una labor esporádica.

Todos ellos son exponencialmente susceptibles a eventos de devastación como la pandemia, al no tener derecho a bajas laborales por enfermedad, mecanismos convencionales de protección contributiva. Y utilizamos la palabra redundar porque lo que se menciona no es nada nuevo, pero igual es nuestro deber dejarlo por escrito a fin de generar más eco en las instancias pertinentes.

Pero la pandemia no solo ha mostrado un rostro de calamidad entre los sectores en situación de pobreza, sino también en otros niveles socioeconómicos que sufrieron las secuelas de esta crisis: personas que perdieron sus empleos, su capacidad para generar recursos propios o sus negocios quebraron, para quienes el gobierno ha tenido respuestas débiles y de poco alcance.

Finalmente es necesario enfatizar la importancia de la sociedad civil organizada como actores de reacción e influencia, de interpelación al Estado, de creación de sentido frente a una emergencia que demandaba aislamiento social, pero, al contrario, sus respuestas fueron la solidaridad y la unidad. Los actores colectivos son agentes de denuncia de la inequidad social frente a un sistema productivo que ha demostrado estar viciado de fallas, que además necesita con urgencia ser reconstruido. Ellos han estado presentes en este y todos los tipos de crisis a lo largo de la historia.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, A. (2020, 28 de Abril). El coronavirus en los tiempos del Ecuador. *Análisis Carolina*. 23. https://doi.org/10.33960/AC_23.2020.
- Álvarez, I. y Sáenz, S. (2015). Introducción. Las políticas sociales en América Latina y el Caribe: Perspectivas y desafíos. En Bonilla, A., Álvarez y Sáenz (eds.), *Políticas Sociales en América Latina y el Caribe: Escenarios contemporáneos, inversiones y necesidades*, FLACSO, Costa Rica.
- Artigas, C. (2005). Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales, Serie Políticas Sociales, 110, CEPAL, Chile.
- Bastagli, F. (2014). Responding to a Crisis: The Design and Delivery of Social Protection. *Working Paper*. Londres: Overseas Development Institute (ODI)
- Beazley, R., Solórzano, A. & Sossouvi, K. (2016). Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe. Marco teórico y revisión de la literatura. Informe elaborado bajo responsabilidad de Oxford Policy Management para el Programa Mundial de Alimentos. Reino Unido.
- Bohoslavsky, J. (2020). *COVID-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*. Buenos Aires: Editorial Biblos. Obtenido de <https://basededatos.utmachala.edu.ec:2201/es/ereader/utmachala/163175>
- Bringel B. (2020) Mucho más que un “cacerolazo”: resistencias sociales en tiempos de pandemia. En Bringel B. y Pleyers G. (ed) (2020). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Campañas solidarias de donación en Ecuador están activas durante la emergencia sanitaria por el coronavirus. (2020, abril 4). *El Universo*. <https://bit.ly/36eziMD>
- Cecchini, S. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Cecchini, S. (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del siglo XXI. OPERA, 11. <https://doi.org/10.18601/16578651.n18.03>
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL, GIZ.
- Cecchini, S., Filgueira, F. & Robles, C. (2014). *Sistemas de Protección Social en América Latina. Una perspectiva comparada*. Serie Políticas Sociales 202. Santiago, Chile: CEPAL.
- Cohen, J. & Arato, A. (2001). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2020). El desafío social en tiempos de COVID 19. Informe especial NO. 3 COVID 19. Santiago de Chile: CEPAL.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE. (2020, abril 13). Sobre las medidas económicas que golpean a la clase trabajadora. CONAIE. <https://conaie.org/2020/04/13/medidas-economicas/>
- Congreso Nacional de la República del Ecuador (2001, 30 de noviembre). Ley 55. Ley de seguridad social. Registro Oficial Suplemento 465. <https://bit.ly/36f397Q>
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial 449. <https://bit.ly/36edgtu>
- Diamond, L. (1997). Repensar la sociedad civil. *Revista Metapolítica*, 1 (2), 183 – 198.
- Della-Porta, D. (2020). Movimientos sociales en tiempos de Covid-19: otro mundo es necesario. En Bringel B. y Pleyers G. (ed) (2020). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO.

- Draibe, S. & Riesco, M. (2009). El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo. Madrid, España: Fundación Carolina – CeALCI.
- Filgueira, F., Galindo, L., Giambruno, C. & Blofield, M. (2020). América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”, serie Políticas Sociales, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2020). Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: III Edición: Seguridad social y mercado laboral. <https://uni.cf/3qT3ma7>
- Fontaine, G. (2002). Crisis de la gobernabilidad y dolarización en el Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de Estado del 21 de enero 2000. *Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, No. 97, Barcelona.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development, *Third World Quarterly*, 22(1), 7-20.
- González P. (2018, 18 de septiembre). El 58% de trabajadores no está asegurado. *El Comercio*. <https://bit.ly/3whh7Ay>
- Grosh, M., Fruttero, A. & Oliveri, M. (2014). The Role of Social Protection in the Crisis in Latin America and the Caribbean. En M. Grosh, M. Bussolo, y D. Freije (eds.) *Understanding the Poverty Impact of the Global Financial Crisis in Latin America and the Caribbean*. Directions in Development Series. Washington DC: Banco Mundial.
- Gutierrez, F. (2020). Solidaridad y participación en una sociedad desigual: la Covid-19 en Filipinas. En Bringel B. y Pleyers G. (Ed) (2020). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Hernández, A. & Mar, J. (2020). Efectos de la pandemia en la economía familiar. *Economía Actual*. Año 13, Núm. 3. Pág. 11-15

- Holzmann, R., & Jørgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(5), 73-106.
- Instituto de Estadísticas y Censos - INEC (2011) Resultados del Censo 2010 de Población y Vivienda del Ecuador. Fascículo Provincial El Oro. Quito: INEC.
- King, K. (2020). Ecuador paga y renegocia su deuda externa en medio de la COVID-19. *Análisis Carolina*, 52. https://doi.org/10.33960/AC_52.2020
- McCord, A. (2013). Shockwatch and Social Protection: Shock Response Readiness Appraisal Toolkit. Londres: ODI Organization.
- Minteguiga, A. (2012). Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: Dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal. *Revista de ciencias sociales*, 135-136, 45-58.
- Naciones Unidas (2020a). El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General (E/CN.5/2001/2). Comisión de Desarrollo Social, 39° período de Sesiones.
- (2020b). Plan de respuesta humanitaria. Covid 19 Ecuador. Recuperado de: <https://bit.ly/36iiiioG> (acceso: 25-08-20)
- Organización Internacional del Trabajo OIT (2019). Informe IV. Documento final del Centenario de la OIT. Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª Reunión. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional de Trabajo.
- (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT
- (2011). Un piso de protección social para una globalización equitativa: Coherencia de las políticas y coordinación internacional.

- Documento para información, 310.^a reunión. Ginebra: Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, GB.310/WP/SDG/1.
- Pleyers, G. (2020). The Pandemic is a battlefield. Social movements in the COVID-19 lockdown, *Journal of Civil Society*. DOI: 10.1080/17448689.2020.1794398
- (2020). Movimientos Sociales y la batalla por el significado de la crisis de coronavirus. *Pensar la Pandemia*. Observatorio Social del Coronavirus. Recuperado de: <https://bit.ly/3hTEqEL>
- Presidencia de la República del Ecuador (2020, 16 de marzo). Decreto Ejecutivo No. 1182 de 2020 mediante el cual se amplía la cobertura del Bono de Protección Familiar por emergencia, por la presencia del COVID-19 en Ecuador. 1074. <https://bit.ly/2ICLPBI>
- Reuters Staff. (2020, mayo 25). Gobierno Ecuador enfrenta protestas por medidas económicas para enfrentar la pandemia. *Reuters*. <https://reut.rs/3yqgcZb>
- Oxhorn P. (2014). La sociedad civil de adentro hacia afuera Comunidad, organización y desafío de la influencia política. *Nueva Época. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 222, 257-278.
- Ribeiro, R. (2010). El rol de la sociedad civil organizada para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el siglo XXI: un enfoque especial sobre los DESC. *Revista IIDH*. 51, 249-271. ISSN 1015-5074.
- Rosero, L. & Ramos, M. (2016). El Estado del Buen Vivir. Bono de Desarrollo Humano. Ministerio de Inclusión Económica y Social. Quito. Ecuador.
- Skocpol, T. (2014). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. *Nuevas corrientes intelectuales*. edición 9. p. 92-119.
- Sojo, A. (2017). Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo, *Libros de la CEPAL*. N° 143. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Tilly, C. (1990). Modes of Civil Society. *Public Culture*, 3(1), 95–118. <https://read.dukeupress.edu/public-culture/article-abstract/3/1/95/32053/Modes-of-Civil-Society?redirectedFrom=PDF>
- Urteaga, E. (2008). La sociedad civil en cuestión. *Barataria*. 9, 155-188.
- Vásconez, A., Córdoba, R. & Muñoz, P. (2005). *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: sentidos, contextos y resultados*. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas – CEPAL.
- Williams, A., & Berger, S. (2020). *Hacia unos Sistemas de Protección Social Adaptativos en América Latina y el Caribe: Una nota de Síntesis sobre el uso de la Protección Social para Mitigar y Responder al Riesgo de Desastres*, 50 p. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Washington DC.
- Zajak, S. (2020). Movimientos sociales y solidaridades (transnacionales) en tiempos de coronavirus. En Bringel B. y Pleyers G. (Ed) (2020). *Alerta global. Políticas, movimientos sociales y futuros en disputa en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: CLACSO.

CAP 5

Las infracciones penales en puertos y su control en el marco regulatorio

Priscila Pilar Porras Villagómez

Priscila Pilar Porras Villagómez

Abogada en libre ejercicio. Graduada en la Universidad Técnica de Machala. Magíster en Derecho Penal con mención en Derecho Procesal Penal por la Universidad Central del Ecuador.

Las infracciones penales en puertos y su control en el marco regulatorio

Resumen

El desarrollo portuario en el Ecuador es una labor conjunta entre autoridades marítimas, policiales, aduaneras, y las personas que operan en el transporte de mercancías y pasajeros. La complejidad de sus relaciones implica un control regulatorio acorde a la realidad portuaria y a las infracciones que acontecen en este sector. Al respecto es notable la incidencia de infracciones penales en puerto marítimo mayormente delitos aduaneros, ambientales, relacionados con el tráfico de armas, municiones, y sustancias estupefacientes. El orden regulatorio actual no es ni medianamente eficiente para una efectiva labor de coordinación y control interinstitucional. En ocasiones este control es escasamente subsanado con mesas técnicas de cooperación interinstitucional como labor coordinada en Puertos.

El objetivo del presente estudio es evidenciar la necesidad de actualizar el marco regulatorio en puertos, para una actuación interinstitucional coordinada. La cooperación interinstitucional en este sector es necesaria y deber ser operativizada normativamente con el fin de cumplir con los objetivos de política criminal de prevención, detección, sanción y erradicación del delito.

Los métodos empleados en el desarrollo de este estudio es el analítico, el cual nos permitirá verificar la necesidad de una legislación actualizada. De igual forma se empleará el método histórico con el fin de entender el desarrollo evolutivo de la normativa portuaria. Por otro lado, se empleará el uso del método científico para recopilar información relevante y susceptible de ser comprobada. Naturalmente por tener

un enfoque jurídico se empleará los recursos propios del área, como son doctrina, legislación nacional e internacional, siendo el método jurídico el elemental para el desarrollo de esta investigación.

En relación a los resultados del presente estudio, se puede añadir que este proceso analítico e investigativo, permite apreciar la verdadera necesidad de contar con un orden regulatorio acorde a las necesidades sociales. La efectividad de este marco regulatorio facilita una acción interinstitucional coordinada orientada a prevenir y detectar las infracciones más comunes en los diferentes puertos del país, y su impacto en el sano desenvolvimiento de las actividades portuarias. En similar circunstancia se ha podido obtener como resultado que la regulación portuaria como el Código de Policía Marítima y la Ley General de Puertos se encuentran obsoletas, pues sus sanciones administrativas son carentes de proporcionalidad frente a la afectación generalizada de bienes jurídicos de interés común, de tal forma que impiden un control efectivo, y coordinado.

Finalmente, la relevancia de los resultados es de connotación nacional, para el sector estratégico en materia de intercambio comercial, pese al olvido de los legisladores que han pospuesto las reformas concernientes a regulación marítima, atendiendo reformas electorales, y monetarias. La suscripción de convenios en materia de regulación marítima entre países, implica adecuar su legislación nacional a compromisos asumidos en estos instrumentos. Las obligaciones internacionales de adecuación normativa son relevantes e implican un desarrollo normativo progresivo. Este estudio evidenció que muchos de esos compromisos se estarían incumpliendo al prestarle minoritaria importancia a la regulación marítima que protege bienes jurídicos de orden económico, natural, esenciales para una vida digna. Frente a estas circunstancias se ha demostrado eficientemente la hipótesis planteada, referente a que la obsolescencia de la regulación marítima impide una protección eficaz de nuestros recursos y bienes jurídicos.

Palabras clave: Tráfico, contrabando, estupefacientes, municiones, proporcionalidad.

Introducción

En el Ecuador la regulación marítima en materia portuaria ha tenido una evolución retardada en la tipificación de infracciones ocurridas en puertos, como en el actual Código de Policía Marítimo es de 1960. El cuerpo normativo en mención regula el tráfico adecuado de naves, así como la protección de nuestros recursos pesqueros, la preservación de especies y ecosistemas. Es de vital trascendencia esta norma en su campo de aplicación regulatoria, sin embargo, dada su antigüedad sus multas previstas en sures no son efectivas para proteger administrativamente los bienes jurídicos tutelados.

Con respecto al desinterés en actualizar el Código de Policía Marítima, sus necesidades sociales han sido supletoriamente llenadas con la escasa Ley General de Puertos y la tipificación de delitos que se suscitan con mayor frecuencia en puertos en el Código Orgánico Integral Penal. Sin embargo, es prioritario que exista una adecuada coordinación interinstitucional, y un derecho administrativo sancionador que regule conductas que puedan alterar el orden portuario de forma preventiva, previo a abordar conductas penalmente relevantes.

El desarrollo de la presente temática se encuentra plenamente justificado dadas las circunstancias actuales de caza furtiva que afectan nuestros recursos marinos, así como los demás bienes jurídicos involucrados que afectan el interés nacional tales como salud pública, seguridad nacional, efectiva recaudación de tributos, entre otros. Es de absoluta relevancia para la comunidad jurídica y de absoluto interés nacional preocuparse por la regulación actualizada e idónea de los puertos en el país.

Objetivo general:

Determinar el nivel de eficiencia de la legislación portuaria para prevenir las infracciones desarrolladas en los puertos ecuatorianos.

Objetivos específicos:

- Identificar la necesidad de actualizar la regulación portuaria.
- Detectar mecanismos eficientes de prevención y control del área portuaria

- Identificar las infracciones más frecuentes en puertos.
- Evaluar la necesidad de una coordinación interinstitucional para prevenir las infracciones portuarias.

Metodología

Para el desarrollo del presente trabajo emplearemos los recursos bibliográficos tales como libros, legislación y bases de datos. La metodología empleada se compone del método jurídico, científico y analítico.

Los resultados del presente estudio permiten una valoración real de la necesidad de actualización de la legislación portuaria, no solo para optimizar recursos humanos y materiales. De igual forma para dinamizar la economía del país, y para prevenir el cometimiento de diversos delitos que afectan el interés general.

La discusión en el presente trabajo se encuentra centrada en sostener que las leyes vigentes no obedecen a la necesidad social de prevención de las infracciones portuarias. Frente a esto es evidente la impetuosa necesidad de fomentar la creación de leyes proporcionales y eficientes para tutelar bienes jurídicos de interés general.

En el presente trabajo se concluyó, que existe una evidente necesidad de actualizar la legislación portuaria, debido a que la tipificación de infracciones en la norma penal soluciona medianamente los problemas. Sin embargo, amerita que el Derecho Administrativo favorezca una efectiva coordinación interinstitucional que ejerza labores de gestión, control y manejo de áreas portuarias. En relación al crecimiento de infracciones en el área portuaria, el desarrollo de esta investigación evidencia que esto se debe a la carente proporcionalidad de infracciones administrativas en el campo portuario.

Para abordar prolijamente la amplia problemática que implica el frecuente cometimiento de infracciones en áreas portuarias, corresponde desglosarla de la siguiente manera:

Las infracciones penales y su frecuencia en el área portuaria.-

Para el área portuaria de gran actividad y movimiento comercial marítimo es de gran importancia que estas terminales portuarias se mantengan seguras. Sin embargo, la gran afluencia de embarcaciones, así

como el arribo de contenedores repletos de mercancías, y los limitados recursos humanos y materiales para gestionar y controlar en forma eficiente tiende a facilitar la frecuente comisión de infracciones penales en estas áreas. Estas infracciones tan diversas, que difieren enormemente en su clasificación, e incluso con los bienes jurídicos que protegen tienen como punto común la circunscripción donde estas se cometen en forma deliberada y sistemática.

En el Ecuador contamos con variadas terminales portuarias localizadas en áreas estratégicas como: Puerto Bolívar en la Ciudad de Machala, el Puerto Comercial de Esmeraldas, el Puerto Multipropósito de Manta, los Puertos de Guayaquil y Posorja. En cada terminal portuaria, se cuenta con distintas potencialidades, en el caso de la ciudad de Machala este puerto registra los mayores niveles de exportación de banano en el país. En el caso de Esmeraldas se cuenta con un Puerto con potencialidades comerciales. En el Puerto Multipropósito de Manta se cuenta con un terminal pesquero y de cabotaje. En el caso del puerto de Guayaquil, este ha permitido una gran conectividad para facilitar la diversidad de operaciones comerciales, que allí se desarrollan diariamente. En el Puerto de Balao de uso mayoritariamente petrolero, abunda el cometimiento de delitos hidrocarbúricos. Finalmente, el puerto de Posorja, con la dinamizada señalética y su modernización, ha permitido un crecimiento económico exponencial para el desarrollo del sector pesquero.

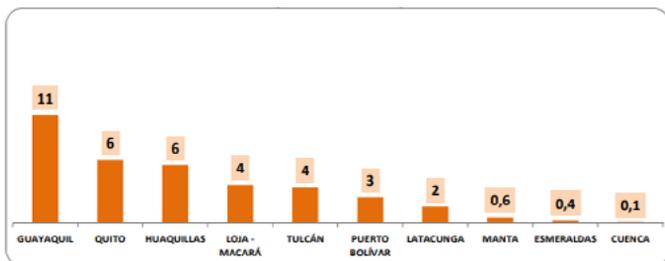
Es necesario enunciar brevemente al menos las potencialidades de estas terminales portuarias, con el fin de identificar que infracciones se suscitan con mayor frecuencia en estas áreas del país. En la ciudad de Machala encontramos un creciente cometimiento de infracciones de tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, e infracciones aduaneras. Mientras que en el caso del Puerto de Esmeraldas se evidencia actividad comercial en pleno desarrollo, así como la exportación de combustibles y derivados de petróleo, que en ocasiones presenta tráfico ilegal de combustibles, contaminación del agua e infracciones aduaneras. En el caso del Puerto de Manta, como una ciudad cuya principal fuente de trabajo es la actividad pesquera, tenemos la incidencia de infracciones que afectan los recursos marinos en peligro de extinción. Pero en el caso del Puerto de Guayaquil, por encontrarse estratégicamente diseñado en

una de las ciudades más importantes del país, la diversidad de infracciones que encontramos son aduaneras, ambientales, y aquellas que afectan bienes jurídicos como la salud pública, la seguridad nacional, y el orden público, entre otras. En el Puerto de Posorja encontramos delitos comunes por ser un puerto pequeño, en ocasiones infracciones contra la salud pública y aduaneras, de lo que podemos conocer a través de medio televisivos y digitales.

Con respecto a cifras y datos estadísticas oficiales de estas infracciones es preciso indicar que no se cuenta con datos oficiales y pormenorizados a disposición de la ciudadanía, en los informes de rendición de cuentas de la Dirección Nacional de Espacios Acuáticos, la Armada Nacional, Fiscalía General, entre otros. Con excepción del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, que evidencia datos en promedio del cometimiento de infracciones aduaneras en Puertos en su Informe General de Rendición de cuentas. Esta falta de información deja a la luz pública la falta de atención al sector portuario.

En relación a las infracciones aduaneras, y su margen de incidencia en Puertos, ha sido necesario citar la presente ilustración tomada del informe de rendición de cuentas del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador periodo 2019, donde evidencia en dólares el perjuicio al Estado:

Figura 1.
Representación en dólares de las aprehensiones
(SENAE, 2019, pág. 7)



Nota: Elaborado por la Dirección de Planificación y Control de Gestión Institucional del SENAE.

Las infracciones portuarias en el Código Orgánico Integral Penal

En el caso de las frecuentes infracciones que se suscitan en el área portuaria que hemos referenciado brevemente, estos se encuentran descritos con mayor precisión en los siguientes artículos del Código Orgánico Integral Penal:

Los delitos relacionados con el tráfico de sustancias controladas sujetas a fiscalización que se suscitan en las áreas portuarias, se encuentran en el artículo 220, capítulo tercero, sección segunda. Las conductas descritas en estos tipos penales, acontecidas en forma frecuentes en los puertos ecuatorianos contemplan acciones tales como: las de almacenar, distribuir, enviar, transportar, comercializar, y en general el tráfico ilícito.

En lo concerniente a delitos de tráfico de armas de fuego y municiones, se encuentran en los artículos 361 y 362, capítulo sexto sección única de la norma penal ecuatoriana. Las actuaciones típicas descritas en los tipos penales citados que mayor incidencia tienen en zonas portuarias, son transporte de armas de fuego, partes o piezas de estas, incluyendo municiones, explosivos y accesorios para su fabricación. De igual forma las actividades de almacenamiento, distribución, transporte, exportación e importación de armas, municiones y sus elementos para fabricación sin el permiso del órgano competente.

Los delitos aduaneros descritos en los artículos 299 y 301, podemos encontrarlos en la sección sexta del Código Penal vigente. Estos delitos contra la eficiente administración aduanera se constituyen como las infracciones más frecuentes en el área portuaria. En el caso de la infracción aduanera de defraudación se encuentran siete modalidades en las que el ciudadano realiza actos tendientes a entorpecer la efectiva recaudación de tributos. La característica esencial de esta infracción es la simulación de hechos dolosos empleando una declaración aduanera de importación, exportación con datos falsos, erróneos e inexactos.

En el caso de contrabando no existe una declaración aduanera de importación o exportación, las mercancías ingresadas al país sin cumplir con las formalidades requeridas para su importación se constituyen como contrabando. En este tipo penal encontramos ocho modalidades

descritas en el artículo 301 antes referenciado. Las acciones más frecuentes bajo este tipo penal son las de ingreso, movilización, carga, descarga, desembarque u ocultamiento mercancías extranjeras sin cumplir con las formalidades aduaneras.

Finalmente, las infracciones relacionadas con el tráfico de especies amenazadas o en peligro de extinción tipificadas en el artículo 247 del Código Integral Penal del capítulo cuatro, sección primera. Para los casos el tráfico y la caza de especies amenazadas, en peligro de extinción y migratorias, enlistadas por la Autoridad Nacional principalmente en el área portuaria las especies marinas amenazadas como las variedades de tiburón, pepinos de mar y corales se han visto gravemente amenazados por la pesca indiscriminada en el Ecuador.

En cada uno de estas infracciones penales la acusación particular es presentada por Instituciones públicas como los Directores del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, los representantes del Ministerio de Ambiente, servidores de la autoridad portuaria, entre otros. La coordinación entre las instituciones que conocen de primera mano estas infracciones, es vital para la detección, prevención y oportuna sanción de estos delitos.

La idoneidad de la legislación ecuatoriana en el área portuaria.-

El desarrollo de la legislación ecuatoriana ha tenido un desarrollo progresivo, recurriendo a la codificación de un sinnúmero de leyes como el Código Orgánico integral penal, el Código Orgánico Administrativo, el Código Orgánico General de Procesos, incluso el Código Mercantil. Sin embargo, el Código de Policía Marítima ha sido postergado en forma frecuente en su labor de reforma y actualización.

Para precisar la falta de actualización de la normativa en el área portuaria es preciso no solo efectuar una línea de tiempo de las leyes vigentes en esta área, sino también poner en evidencia los puntos débiles de estas leyes.

La Constitución Ecuatoriana (2008), en su artículo 261 numeral 10) reconoce como competencia exclusiva los puertos en su administración, gestión, aprovechamiento y control. En concordancia con lo manifestado el artículo 314 del mismo cuerpo legal expresa el deber de

garantía del Estado frente a los ciudadanos de brindan servicios públicos de calidad. De igual forma que las tasas por los servicios prestados sean públicas y equitativas, encontrándose exclusivamente bajo su control y regulación. (CRE, 2008)

En el Código Orgánico Integral Penal (2014), se han podido describir frecuentemente las infracciones que se suscitan en el área portuaria. con mayor frecuencia como son robos, hurtos, tráfico de municiones, de sustancias estupefacientes, delitos aduaneros, entre otros como la caza indiscriminada de especies acuáticas protegidas con menor frecuencia, pero con gran impacto ambiental. En términos generales este Código define a las infracciones penales, en su artículo 18, como: "Infracción penal.- Es la conducta típica, antijurídica y culpable cuya sanción se encuentra prevista en este Código." (COIP, 2014) (p.17)

Ahora bien, remontándonos al proceso histórico de evolución y desarrollo legislativo en el área portuaria, en la Ley de Modernización del Estado de 1993. Actualmente derogada por la Disposición Derogatoria Segunda del Código Orgánico Administrativo. En esta Ley a la que hacemos referencia de 1993, se introdujo en su artículo 41, una figura de delegación a empresas de economía mixta en la prestación de servicios públicos de vialidad y servicios portuarios, mediante concesión. (LME, 1993). Desde luego actualmente estas figuras bajo las potestades constitucionales exclusivas del Estado Central no se encuentran permitidas en la Constitución de 2008.

En la Ley General de Puertos de 1976, se delimitó en su Art.1, las áreas portuarias reguladas por esta ley. De tal forma que se regula las instalaciones portuarias, marítimas y fluviales. Así como las actividades y operaciones que se desarrollan en estas áreas, tales como mercantiles, aduaneras, entre otras. (LGP, 1976). Desde luego las figuras jurídicas citadas en este cuerpo normativo algunas aún vigentes y otras no, conllevan a mecanismos e instrumentos de control y vigilancia que ya no resultan efectivos, ni idóneos frente a la detección y prevención de ilícitos en terminales portuarias, reflejando una ingente necesidad de innovación.

Al respecto el Reglamento General de la actividad portuaria en el Ecuador del año 2000. En lo concerniente a la privatización de los

puertos es algo que se encuentra más legitimado, conforme el artículo 4 de esta ley. En la misma ley se establece incluso en su numeral 4) la posibilidad de otorgar concesiones portuarias completas, debiendo para el efecto demostrar su oportunidad, viabilidad y conveniencia del proyecto concesionario (RGAP, 2000).

En la Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional de 1976, se observa la dispersión normativa para regular el sector estratégico portuario. En el artículo 1, de esta ley podemos verificar la forma de control y organización del sector portuario. En los que cada puerto se encuentra dotado de Autoridades portuarias, para su administración, operación y mantenimiento, autónomos, con fondos propios de Derecho Público y sujetos a la normativa ecuatoriana. (LRAPN, 1976)

El Código de Policía Marítima de 1960, es el único soporte unificado con el que escasamente pueden apoyarse los operadores portuarios. Al decir esto nos referimos en forma específica a la obsolescencia de las multas, por las infracciones que acontecen en el sector portuario. Para lo cual es preciso referenciar que incluso la contaminación ocasionada por derrame de hidrocarburos de embarcaciones, prevista en el artículo 115-M del Código de Policía Marítima (1960), determina infracciones sancionadas en sucres, cuya equivalencia en dólares es ínfima (CPM, 1960)

Ahora, si bien el Código de Comercio (2019), representó un magnífico avance en el mejoramiento de las relaciones comerciales y actividades que se desarrollan en el área aporтуaria. Este Código solo abarcó las relaciones y actividades comerciales, dando cumplimiento a los compromisos internacionales de adecuación normativa de esta área del Derecho exclusivamente. En lo referente a la división de funciones descrita en el artículo 883 ídem. Esta delimitación entre personas que operan en el tráfico de mercancías en puertos, los agentes navieros y de carga dividen sus funciones entre sus embarcaciones y la carga. (CCo, 2019). De esta forma se permite definir explícitamente los límites de su responsabilidad contractual y extracontractual.

Las Reglas de Hamburgo, impensable no omitir citarlas contemplan una regulación internacional en cuanto a obligaciones entre porteador y cargador. Así como también se establece vía legales para reclamar

las indemnizaciones por daños y perjuicios derivadas de las actividades mercantiles (CNUTMM, 1978). Estas Reglas también conocidas como Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de Mercancías sobre 1978, implicaron en nuestro país un desafío en el progresivo desarrollo de la legislación en el sector portuario.

En relación al Convenio de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de los Empresarios de Terminales de Transporte en el Comercio Internacional, suscrito en Viena el 17 de abril de 1991. En forma principal el Artículo 5, de este instrumento internacional, presenta el Fundamento de la responsabilidad del empresario en lo pertinente a la indemnización por daños, por deterioro de la mercadería, pérdidas y retrasos en la entrega. (CNURETTCI, 1991)

El Derecho Administrativo como herramienta de prevención de infracciones penales.-

Los modelos de gestión en las áreas portuarias a nivel internacional son diversos. Sin embargo, estos son aplicables dependiendo de las condiciones del espacio portuario. Las potencialidades y riesgos son aspectos a evaluar en cada área portuaria, para encontrar el modelo de gestión más adecuado a las condiciones del medio.

En América Latina, el modo de organizar y administrar un puerto depende principalmente –entre otros– de factores estructurales como: a) el nivel de crecimiento económico del país y su importancia para la economía global; b) el grado de madurez institucional y la participación del sector privado en la financiación y gestión de los bienes y servicios públicos; c) la ubicación geográfica del puerto; y d) los tipos de carga que atiende. (Delgado Moreno & Martínez Sander, pág. 62)

El Derecho Portuario en el área administrativa obedece a un primer llamado para solucionar los múltiples desafíos, que el área portuaria presenta en la cotidianidad de su ambiente. La multiplicidad de beneficios comerciales del área portuaria requiere de regulación administrativa eficiente para su control, gestión y coordinación. Frente a esto es necesario referenciar autores que aporten a identificar los conflictos que frente a este contexto jurídico social podrían surgir.

En este contexto, las ciudades puertos enfrentan desafíos dobles, el de asegurar su crecimiento como polo de desarrollo urbano y como plataforma logística del comercio exterior de una región. En ellas, existe competencia por sus áreas, las que pueden tener vocaciones logísticas, urbanas y portuarias simultáneamente, siendo necesario su planeamiento y la búsqueda de mecanismos de asignación de estos recursos por lo general escasos. (Doerr, 2011, pág. 2)

Para el Derecho Administrativo en uso de la facultad sancionadora, de la cual goza cada institución que conforma la administración pública, es una labor exhaustiva sancionar las conductas que acontecen en el área geográfica donde desempeñan sus funciones. Sin embargo, estas sanciones solo pueden incluir suspensiones de licencias, cancelaciones y multas que, aunque onerosas, no siempre son proporcionales al daño causado. Sin embargo, es de pleno conocimiento que el Derecho administrativo no contempla medidas de reparación o restauración del bien jurídico afectado por la conducta punible, como el Derecho constitucional y penal, lo cual justificaría la facultad coercitiva del Estado enfocada a otras áreas más eficientes.

El Derecho Administrativo no solo opera en ejercicio de una potestad sancionadora, sino también para regular el cumplimiento de los agentes, sean estas personas naturales o jurídicas en el marco regulatorio de su actividad. La coordinación interinstitucional es uno de los aspectos operativos que mejor fortalece la prevención de infracciones en áreas portuarias, en el campo del Derecho Administrativo, para enfrentar los desafíos portuarios.

“Los puertos forman parte del territorio de los Estados, y el control sobre los mismos se puede llevar a cabo por organismos estatales o por entidades descentralizadas, dependiendo de cómo se haya establecido el reparto legal de competencias.” (Freire-Seoane, López Bermúdez, & Carlos Pais-Montes, 2018, pág. 3)

En el modelo toolport, el sector público es el propietario de la infraestructura, y el encargado de la explotación y la gestión del puerto, pero cede algunos servicios operacionales, como el caso de la estiba, pilotaje, abastecimiento, almacenamiento, etcétera, a unidades jurídicas empresariales con algún porcentaje de representación por parte del Estado o netamente privadas. Algunos paí-

ses latinoamericanos han utilizado esta modalidad intermedia para ejercer la gobernanza portuaria durante los periodos de transición entre la promulgación de las leyes de modernización portuaria, que en algunos casos pueden llegar a alcanzar hasta diez años, y la puesta en marcha de la nueva gestión.

La coordinación interinstitucional, la adecuada planificación y una efectiva gestión de recursos humanos y materiales juegan un rol impresionante en la prevención de infracciones, de la mano del Derecho Administrativo, no solo para ejercer la potestad sancionadora, sino también para gestionar y regular el espacio portuario.

La utilización óptima del espacio requiere una planificación a todo nivel que identifique, considerando el entorno en que está situado y todas sus circunstancias, a qué tráficos debe destinarse, cuales son las infraestructuras y nuevos espacios necesarios para el futuro y cuál es el uso más acertado de los espacios ya disponibles. (Pontet Ubal & Silva Domingo, 2009, pág. 7)

A través de los diferentes periodos históricos en el sector portuario las formas de administración han variado. Al respecto en el modelo landlord, es el Estado el dueño del terreno administrado a través de una delegación o concesión. Bajo estas figuras se cede la gestión y explotación de instalaciones portuarias a una empresa privada, pública o de economía mixta

En 1993, se introdujeron a través de diferentes iniciativas planes de acción para modernizar el sistema portuario. A propósito de esto se dicta la Ley de Modernización del Estado, con figuras de concesión y delegación para administración del sector portuario a empresas de economía mixta, creadas para el efecto. La norma en mención pretende lograr avances y mejoramiento en la prestación de servicios portuarios de calidad. Las instituciones que regulan a nivel nacional los Puertos son, conforme las disposiciones en esta área, el Consejo Nacional de la Marina Mercante y la Subsecretaría de Puertos y Transporte marítimo fluvial. Desde luego que en una acción coordinada pero desatendida en su efectiva regulación interviene otras instituciones como el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, el Ministerio de Ambiente, las Fuerzas Armadas, entre otras.

Sin embargo, queremos centrar nuestra atención en la actividad portuaria, que dice relación con los servicios relativos a la carga, pues para nadie es un misterio que son los servicios que recaen en ella los

que dan lugar a diferentes modalidades de operación y de regímenes jurídicos. (Cornejo Lacroix, 1988, pág. 311)

El efectivo control de las mercancías en los recintos portuarios implica no solo mejorar las instalaciones, sino también destinar personal para la vigilancia en los procesos de carga y descarga de mercancías. Este control se encuentra justificado plenamente con el fin de minizar riesgos de pérdidas, deterioros, robos y hurtos de la carga.

Considerar la supervisión y vigilancia como una innovación en los procesos de concesión, no solo obedece a cumplir con las cláusulas contractuales. De igual forma obedece a cumplir con las famosas Reglas de Hamburgo que expresan la responsabilidad del porteador de la carga durante su custodia. Sin embargo, estas reglas también contemplan ciertos vacíos en los casos de Transporte multimodal, en lo concerniente al periodo de custodia.

Al respecto, la responsabilidad del porteador y su deber de custodia, no es suficiente para deslindar la responsabilidad del operador del terminal portuario. En relación a las acciones que el operador de transporte multimodal pudiera ejercer en contra del operador del terminal portuario este podrá ejercer derecho de repetición frente a estas. Así mismo, en las acciones de resarcimiento al consignatario afectado por pérdida o daño en su carga, estas se deben al dueño de la carga y gravan al operador del terminal portuario durante el periodo de estadía de las mercancías en sus recintos.

Es conveniente aclarar que en la regulación portuaria internacional se distinguen regímenes especiales en este sector. Estos regímenes se encuentran expresamente contemplados y plenamente pormenorizados en instrumentos internacionales como las Reglas de Hamburgo y el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de los Empresarios de Terminales de Transporte en el Comercio Internacional suscrito en Viena el 17 de abril de 1991. De los instrumentos en mención el Régimen de libertad contractual y el Régimen imperativo, encargados de regular las responsabilidades, por pérdida, daño o deterioro de las mercancías entre los contratantes, son las más importantes figuras jurídicas proteccionistas de los derechos de las personas que operan en el tráfico de mercancías en terminales portuarios.

En general, los clientes coinciden en que el régimen laboral vigente ha contribuido en gran medida a generar una serie de deficiencias. De hecho, perciben una gran ineficiencia en las prácticas laborales, dificultades en las relaciones laborales, mucha ineficacia en los sistemas de supervisión y gestión, un aumento innecesario de los costos y un gran exceso de personal. (Burkhalter , 1999, pág. 38)

A lo largo de la historia se ha requerido figuras como la concesión y delegación a iniciativas de inversión privada para la gestión portuaria. En la concesión o delegación encontramos la forma de resguardar los derechos e intereses de los propietarios y transportistas de cargas que arriban y desembarcan en puertos. La justificación para la aplicación de las concesiones en la mayoría de los casos es la deficiente capacidad de brindar servicios portuarios eficientes en instalaciones de calidad.

Los informes técnicos de justificación, para la aprobación de concesiones tienen como fundamentos el mejoramiento de la calidad de los servicios portuarios, tanto en productividad, eficiencia, innovación tecnológica, y costos. De tal forma que los servicios brindados sean óptimos, dinámicos y atiendan a las necesidades y exigencias de la sociedad.

Las relaciones entre los puertos y las ciudades en las que están ubicados no se pueden calificar de constantes en las principales cuestiones que les afectan. Si se pudiesen representar gráficamente, bien se podría decir que responden al modelo de una curva sinusoidal con sus picos y sus valles. (Sánchez Pavón , 2003, pág. 5)

En las ciudades portuarias se distinguen diferentes etapas de crecimiento de estas relaciones ciudad- puerto, las cuales pueden enunciarse brevemente como: etapa de unidad, la cual implica un intercambio de información y simbiosis entre la ciudad y los operadores portuarios. En forma continua la siguiente etapa es la de crecimiento y de distanciamiento, en la cual la infraestructura de ciudad-Puerto es mejorada y el crecimiento en el desarrollo y explotación fomenta una realización autónoma de parte y parte. De igual forma la etapa de aislamiento y separación se caracteriza por una división de infraestructura y desarrollo funcional autónomo. Finalmente, la etapa de acercamiento e integración, caracterizado por el trabajo organizado y sinérgico, así como el empleo eficiente de recursos.

La nueva logística contribuye a acelerar las funciones de gestión de las operaciones. Por ello, se requiere que las Autoridades Portuarias susciten políticas de cambio en los instrumentos de la gestión portuaria con el objetivo de afrontar, con garantías, un marco de referencia más abierto y competitivo, en el que la rivalidad entre puertos se convierte en elemento vivo de la concurrencia. (Gonzalez Laxe, Perspectivas de los tráficos marítimos, 2000, pág. 16)

Coincidiendo con el criterio de que una efectiva optimización de recursos humanos, en lo correspondiente al trabajo dinámico y organizado que ofrece mayores beneficios para el control y gestión. El derecho administrativo no solo actúa en ejercicio de una potestad sancionadora, sino también actúa como forma de prevención del ilícito en puertos.

Desde un enfoque sistémico, un rasgo esencial de la seguridad y protección portuaria es que constituye, en términos de análisis, un subespacio integrado en una política pública de mayor envergadura y alcance como es la seguridad en un sentido genérico. (Carmona Pérez, 2017, pág. 85)

Actualmente en nuestro sistema legal ecuatoriano no existe una unidad coordinada de control, gestión y prevención de actividades ilícitas en el sector portuario legalmente constituida. Lo expuesto evidencia una incesante necesidad de constituir mecanismos de coordinación institucional eficiente para contrarrestar las tipologías criminales que se producen en las áreas portuarias.

No ha existido de forma genérica una planificación integral que contemple a la vez el espacio físico que albergará las medidas tomadas para su conservación o corrección y una autoridad competente encargada de la propia gestión de ordenación. (Barragán Muñoz, 1987, pág. 150)

El Derecho Penal como elemento integrador de infracciones portuarias.-

Los factores que mayormente predisponen al cometimiento de infracciones son la insuficiente regulación y la falta de control y coordinación en determinadas áreas como la portuaria. El creciente intercambio comercial y la diversificación de importaciones ameritan mayor control y una gestión óptima del espacio marítimo.

La mundialización de los intercambios comerciales favorece la emergencia de un mercado único, en el que las firmas multinacionales presentan una

acentuada competencia en lo que atañe a sus costes comparativos, a sus localizaciones y a la posición competitiva en cada uno de los diferentes y múltiples nichos de mercado. (Gonzalez Laxe, Gobernanza Portuaria: Principales trayectorias, 2008)

El Derecho Penal, es la respuesta más severa para contrarrestar las conductas jurídicamente inapropiadas, si bien proporcional al daño causado. Este es el único medio idóneo para reparar los bienes jurídicos en la medida de lo posible. Las acciones punibles para el Derecho Penal, que se suscitan en el área portuaria generalmente afectan el interés general a bienes jurídicos colectivos, de allí la necesidad de ser efectivamente regulados.

Ante la falta de actualización en el área normativa portuaria, el Derecho Penal ha actuado con suma diligencia para sancionar infracciones jurídicamente desaprobadas ante la sociedad. Este Derecho Penal opera en forma únicamente subsidiaria cuando el Derecho Administrativo no es suficientemente idóneo para la protección efectiva de bienes jurídicos.

Las múltiples disciplinas que se entrelazan en el área portuaria son diversas, sin embargo, su estudio debe ser integral. La cooperación interinstitucional es trascendental para regular las actividades desarrolladas en estas zonas. En la actualidad la falta de regulación en esta área tiende a entorpecer estos procesos de monitoreo y gestión en el área portuaria favoreciendo el ambiente para el cometimiento de infracciones de diversa índole.

“La ocupación del espacio y el uso del suelo en las ciudades donde existe un

puerto marítimo, constituyen cada vez más un objeto de tensiones y conflictos entre los distintos actores que intervienen en la acción pública.” (Zrari, 2016, pág. 94)

Los espacios portuarios, entonces, son estructuras sociales complejas que condicionan el desarrollo social y, a su vez, son modificados en ese mismo proceso. Esas estructuras están conformadas por una multiplicidad de elementos que incluyen: circulación de mercancías y personas, una cambiante población flotante, un intenso y variado intercambio cultural, migraciones, turismo, circulación de información y el asentamiento de industrias, entre otros. (Sandrín & Biangardi, 2015, pág. 9)

La tendencia a promover la seguridad portuaria para prevenir la comisión de infracciones portuarias, ha sido un tema de interés remoto. Sin embargo, no ha recibido la merecida atención pese a su trascendencia socioeconómica. Al respecto se ha podido establecer que una acción coordinada mejora la seguridad en las áreas portuarias.

Obviamente, dada la trascendencia económica, ha sido tradicional que dichas instalaciones contaran con medidas de protección para prevenir la comisión dedelitos, principalmente hurtos, respecto de la carga que transitaba o se almacenaba en el conjunto del recinto portuario. Sin embargo, los orígenes mas próximos de la moderna política de seguridad en los puertos, han de situarse en los albores del siglo XXI. (Estepa Montero, 2018, pág. 59)

El área portuaria se ha distinguido en múltiples medios de comunicación por la cada vez mas frecuente incidencia de infracciones penales. Las ciudades puerto son el escenario frecuente de diversas tipologías criminales, en razón de su potencial logístico que lo hace más sensible a la falta de control en estas áreas.

Hablar de una ciudad portuaria es referirse a un lugar que ha sido un escenario de contrastes entre puerto y ciudad, entre mar y tierra. El reconocer el valor del agua y el intento de asociarse a ella ha sido motivo de transformaciones que marcan el territorio. (Piedra Leòn, 2015, pág. 2)

En ocasiones es frecuente que los operadores de comercio exterior, o los operadores de terminales portuarias, presenten acciones legales, en contra del Estado, por no brindarles las garantías mínimas de control y regulación del mercado. Así como por la deficiente gestión de terminales portuarias que ponen en riesgo su capital y otros bienes jurídicos no solo de orden patrimonial son de exclusiva responsabilidad del Estado y sus agentes por delegación de funciones.

En la Constitución y Leyes latinoamericanas se puede leer que el Estado es contralor del mercado, pudiendo intervenir para corregir imperfecciones o fallos. Empíricamente se verifica que el Estado en Latinoamérica está siendo recurrentemente denunciado por no proveer la seguridad ni equidad en el acceso de los servicios portuarios al que está obligado por ley(...) (Flores, 2012, pág. 118)

En el curso del proceso de investigación se ha podido emplear diversidad recursos materiales bibliográficos. Así como fuentes oficiales de informes de rendición de cuentas de organismos de control y coordina-

ción en materia de infracciones portuarias. El periodo de rendición de cuentas ha facilitado la obtención de información fiable y actualizada de la frecuencia en el cometimiento de infracciones portuarias.

Los métodos empleados por lógica en forma principal en el desarrollo de la presente investigación es el método jurídico, el método analítico. Así como naturalmente el método científico con el empleo de material bibliográfico oportuno y veraz. De igual forma se ha empleado a partir de los informes de rendición de cuenta tablas e ilustraciones que indican la frecuencia de las infracciones portuarias

Resultados y conclusiones

Una vez que se ha desarrollado a plenitud la presente investigación, se ha podido dilucidar que la normativa en el área portuaria requiere una actualización integral oportuna. De igual forma amerita regular las actividades de coordinación para la prevención, erradicación y efectiva sanción de infracciones penales que acontecen en el área portuaria.

El presente caso se centra en evaluar la eficiencia de la legislación para coordinar la gestión en el área portuaria en relación a la disminución en el cometimiento de infracciones en el área. Esta centralización nos ha permitido encaminarnos a una solución efectiva en la actualización normativa en materia portuaria.

En el progresivo y enriquecedor proceso de investigación desarrollado en el presente artículo, se ha podido llegar a las siguientes conclusiones:

- La legislación portuaria en lo referente a la focalización y actualización que como cada área debe ser atendida y actualizada, ha sido desatendida vastamente. De tal forma que se ha ignorado nuevas conductas reprochables en la sociedad, con el desarrollo de las nuevas formas de comercio y la evolución tecnológica, nuestra sociedad de riesgo se evidencia exponencialmente a mayores y tecnificados peligros.

- En materia portuaria su regulación ha dependido enormemente de convenios y tratados internacionales, puesto que la legislación interna ha permanecido inmutable ante el desarrollo. Sin embargo, es necesario una urgente actualización de nuestra legislación especial en materia portuaria, adicional al Derecho sancionador penal y administrativo.

- La falta de interés del legislador ha conllevado el aumento de infracciones penales en puertos, pues la insuficiente legislación no ejerce un eficiente control. Acotando a lo expuesto las sanciones administrativas sobre operadores portuarios en el Código de Policía Marítima se encuentran casi obsoletas, pues la insignificancia del cambio sucre a dólar minimiza el reproche a las acciones punibles.

- La falta de mecanismos de cooperación y coordinación institucional, ha provocado el incremento y fomentado la impunidad de infracciones ofensivas a bienes jurídicos colectivos o abstractos de absoluta relevancia. El Derecho Administrativo no solo fomenta la prevención de infracción penales con el uso de la potestad sancionadora, sino que también prevé formas de acción coordinada interinstitucionales, para control de gestión del área portuaria y prevención de infracciones.

Referencias Bibliográficas

- Barragán Muñoz, J. M. (1987). Puertos, ordenación del territorio y gestión en Andalucía. *Revista de Estudios Andaluces*(9), 150. doi:<https://doi.org/10.12795/rea.1987.i09.07>
- Burkhalter , L. (Diciembre de 1999). PRIVATIZACIÓN PORTUARIA:- Bases, Alternativas y consecuencias. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, LC/G.2045-P , 38.
- Carmona Pérez, C. (Noviembre de 2017). La seguridad y protección portuaria. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(18), 85. doi:10.2496/gapp.,0i18.10444
- CCo. (29 de Mayo de 2019). Código de Comercio, R.O 497.
- CNURETTCI. (17 de Abril de 1991). *Convenio de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de los Empresarios de Terminales de Transporte en el Comercio Internacional*.
- CNUTMM. (1978). *Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo de mercancías*.
- COIP. (10 de Febrero de 2014). Código Orgánico Integral Penal, R.O.180, 17.
- Cornejo Lacroix, E. (1988). Marco Jurpídico Regulador de la Responsabilidad de los Operadores Portuarios. *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XIX , 311.
- CPM. (20 de Agosto de 1960). *Código de Policía Marítima*, R.O. 1202.
- CRE. (20 de Octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*, R.O.449.
- Delgado Moreno, W., & Martínez Sander, Á. M. (s.f.). Privatización Portuaria en Colombia. *Revista de Administración Pública*, 46, 62. Obtenido de <https://revistas.upr.edu/index.php/ap/article/view/14129/11753>

- Doerr, O. (2011). Facilitación del transporte y el comercio en América latina y el Caribe. *Boletín FAL*, 7(299), 2.
- Estepa Montero, M. (2018). El Régimen jurídico de la seguridad portuaria en los puertos de interés general del Estado: la regulación de una política pública global desde la responsabilidad compartida. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 57(76), 59.
- FGE. (2019). *Rendición de cuentas Fiscalía Provincial de El Oro*. Informe de rendición de Cuentas, Fiscalía Provincial de El Oro, SIAF 1.0, Machala. Obtenido de <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2020/rendicion-de-cuentas/Informe-El-Oro.pdf>
- FGE, G. (2019). *Informe de rendición de cuentas 2019*. Informe de rendición de cuentas, Fiscalía General del Estado, Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF), Guayaquil. Obtenido de <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2020/rendicion-de-cuentas/Informe-Guayas-y-Galapagos.pdf>
- Flores, M. V. (Mayo-Agosto de 2012). Políticas portuarias en Latinoamérica. *Revista Científica Ciencias Humanas*, 8(22), 118. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/709/70923776005.pdf>
- Freire-Seoane, M. J., López Bermúdez, B., & Carlos Pais-Montes, C. (20 de junio de 2018). *Boletín mexicano de derecho comparado*, 51(153), 3. doi:<https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2018.153.13649>
- Gonzalez Laxe, F. (Octubre de 2000). Perspectivas de los tráficos marítimos. *Boletín Económico de ICE*(2666).
- Gonzalez Laxe, F. (2008). Gobernanza Portuaria: Principales trayectorias. *Revista de Economía Mundial*(18), 357. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/866/86601828.pdf>
- LGP. (12 de Abril de 1976). *Ley General de Puertos*, D.S. 289.
- LME. (31 de Diciembre de 1993). *Ley Orgánica de Modernización del Estado*, R.O. 349.
- LRAPN. (12 de Abril de 1976). *Ley de Régimen Administrativo Portuario Nacional*, D.S. 290.

- Manabí, F. (2019). *Informe de rendición de cuentas 2019. Informe de rendición de Cuentas , Fiscalía Provincial de Manabí, Dasboard, Portoviejo*. Obtenido de <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2020/rendicion-de-cuentas/Informe-Manabi.pdf>
- Piedra Leòn, A. M. (Junio de 2015). Cuando el puerto era ciudad: estudio de la relación ciudad-puerto antiguo. (D. d. Catalunya, Ed.) *In VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, 2. doi:10.5821/siiu.6122
- Pontet Ubal, N., & Silva Domingo, L. (Agosto de 2009). El sector portuario y las posiciones competitivas. *Repositorio Académico Digital*(46), 7. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.11968/2797>
- RGAP. (13 de junio de 2000). *Reglamento General de la Actividad Portuaria*, R.O 97.
- Sánchez Pavón , B. (2003). El futuro de las relaciones Puerto Ciudad. (U. d. Corruña, Ed.) 5.
- Sandrín, M., & Biangardi, N. (2015). Los espacios portuarios: Un lugar de encuentro entre disciplinas. *Estudios/Investigaciones*(51), 9.
- SENAE. (2019). *Resumen Ejecutivo del Informe de Gestión – UDAF*. Informe de rendición de cuentas , Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, Dirección de Planificación y Control de Gestión Institucional, Guayaquil. Obtenido de <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2020/03/01.IG-2019-Ejecutivo-SENAE.pdf>
- Zrari, S. (2016). Los Consejos De Coordinación Ciudad Puerto:¿ Un Instrumento De Gobernanza Territorial? *Revista Geográfica de Valparaíso*, 1(53), 94.

Universidad Técnica de Machala
Dirección de Investigación
Editorial UTMACH
<https://investigacion.utmachala.edu.ec/portal/>
Primera edición 2022
Colección Semana de la Ciencia
PDF interactivo



Dirección de
Investigación
Desarrollo e Innovación
UTMACH
2022

ISBN: 978-9942-24-160-3



9 789942 241603