

SURO ACADEMI

Revista Académica Investigativa



1859

UNL

Universidad
Nacional
de Loja

SUR
ACADEMI
Revista Académica Investigativa

SurAcademia, es la revista de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, cuyo objetivo es publicar avances en el debate, la revisión del estado de la cuestión, y los resultados de la investigación científica en los ámbitos jurídicos, sociales, económicos y administrativos. Constituye un espacio para la difusión y transferencia de resultados de conocimiento e innovación en general, cuya cobertura temática va dirigida a profesionales, estudiantes y comunidad en general.

Quinceava Edición

ISSN: 1390-9045

e-ISSN: 2602-8190

Dirección: Av. Pio Jaramillo Alvarado y Reinaldo Espinoza, La Argelia

PBX: (593) 07-2547252 EXT 145

URL: <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia>

www.unl.edu.ec

Correo Electrónico: suracademia@unl.edu.ec

Loja - Ecuador

Imágen en Portada: Pensamiento Abstracto / Carlos A. Carrión Y.

Maquetación: Equipo editorial FJSA / Patricio Jaramillo Espinoza

Institución Editora: Universidad Nacional de Loja

Código Postal: 110111

Ciudad: Loja

Parroquia: Punzara

Teléfono de contacto: 072-547929



Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

AUTORIDADES

Nikolay Aguirre Mendoza, Ph.D

Rector

Mónica Pozo Vinueza, Ph.D

Vicerrectora

COMITÉ EDITORIAL

José Rodrigo Maldonado Quezada, MAPP

Director General

Elvia Maricela Zhapa, Mg. Sc.

Editora Responsable

Alex Fidel Valdivieso, Mg.Sc.

Editor Ejecutivo

CONSEJO EDITOR

Hilarion José Vegas Melendez, Ph.D.
Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Manta-Ecuador

Carlos Correa Granda, Ph.D
Universidad Técnica Particular de Loja
Loja-Ecuador

Israel Celi Toledo, Mg.Sc.
Universidad Técnica Particular de Loja
Loja-Ecuador

Anderson Argothy, Ph.D
Universidad Técnica del Norte
Ibarra-Ecuador

Richard Serna, Mg.Sc
Universidad Autónoma Latinoamericana
Medellin-Colombia

Celeste Gianni, Mg.Sc
Universidad Provincial de Córdoba
Universidad Nacional de Villa María
Córdoba-Argentina

EDITORES INVITADOS

Luis Ernesto Barahona Patiño
Escuela Diplomática (Madrid)

Alexis Sánchez
IAEN (Quito)

Pablo Punín Tandazo
Universidad Pompeu Fabra (Barcelona)

Karen Garzón
Universidad Pompeu Fabra (Barcelona)

María Daniela Viteri
Universidad de las Américas (Quito)

Revista

| SUR
ACADEMI 

PRESENTACIÓN

La economía, la política y la legislación están estrechamente vinculadas por lazos inquebrantables. En el ámbito subjetivo, la legislación debería normar la economía y la política; sin embargo, en la vida real o en el ámbito objetivo, los principales actores de estas dos actividades son las que dictan las directrices para la elaboración de la legislación y para que se adapten a las necesidades de los grupos que representan. Los diputados, congresistas, asambleístas o como se los llame en los diferentes países, conforman el primer poder del Estado y son los encargados de expedir las leyes que supuestamente beneficien a las mayorías y ésta puede ser la intención real de muchos que llegan a esa representación por primera vez; sin embargo, una vez en el puesto las tentaciones de poder o dinero hacen olvidar o pasar a segundo plano, su verdadera misión.

Las leyes son de diversa índole y de variada naturaleza, pero siempre hay intereses ocultos que se maquillan con léxicos técnicos y jurídicos que impiden saber la verdadera intención del legislador o de quienes están detrás de ellas. El problema surge desde la misma elección del candidato a legislador, puesto que para aspirar a ser postulante debe contar con un necesario respaldo financiero propio o de aportantes, caso contrario, es difícil su inclusión en alguna lista electoral. En el caso de tener aportantes, su independencia de pensamiento en el órgano legislativo será mucho más difícil, o posiblemente nula.

A pesar de que un candidato pueda llegar sin ataduras a la representación en el órgano legislativo, encuentra que su pequeña parcela de independencia o de poder está limitada por los altos muros del partido político que lo auspició o del que es parte, ya que las negociaciones sobre los temas nacionales trascendentes e importantes se realizan entre los dirigentes de los partidos (En nuestro país, podríamos leer como “los dueños de los partidos políticos”).

Se argumenta que el órgano legislativo nacional así concebido, con todas sus falencias y taras es mejor que no tener nada o soportar una dictadura o tiranía, y eso es verdad, pero antes que complacernos con ello, deberíamos buscar la forma de como cambiar esa triste realidad con ideas alternativas e innovadoras. Por ejemplo, es tiempo de iniciar el debate sobre la “demarchy” término acuñado por Peter Dienel y Burkhard Wehner y desarrollado en el siglo XX por el filósofo australiano John Burnheim; que es un sistema político en el cual el Estado es gobernado por ciudadanos elegidos aleatoriamente. Se trata de una democracia por sorteo, suprimiendo las elecciones y los partidos políticos pero capacitando a todo el pueblo para que cualquier ciudadano esté en condiciones de ser útilmente elegido. A pesar de que la propuesta parezca nueva o revolucionaria, Montesquieu ya afirmaba en 1748: “El sufragio por sorteo es de la naturaleza de la democracia, mientras que el sufragio por elección es de la naturaleza de la aristocracia”. En la antigua Grecia también se aplicó ese sistema en algún momento de su historia.

Esta nueva entrega de la revista SurAcademia analiza algunos aspectos de la representación legislativa, así como el análisis constitucional y legal de temas administrativos, societarios, económicos y financieros que nacen en el poder legislativo y que responden a necesidades o intereses sociales o de grupos. Esperamos que estos temas sirvan para el debate teórico-conceptual, así como desde el aspecto objetivo-práctico para contribuir a mejorar el contexto normativo de nuestra sociedad.

El Comité Editorial

Índice de Contenidos

Artículos de Investigación	Páginas
Una criminología sureña sobre violencia y control: gobernando la inseguridad en el Sur global <i>Roxana Pessoa Cavalcanti</i>	9 - 24
Sobrerrepresentación Legislativa en América Latina Estudio comparativo del número de escaños en los parlamentos <i>Héctor Ruiz López</i>	25 - 46
Artículos de revisión	
Análisis constitucional, administrativo, societario y penal frente a la transgresión de derechos y garantías derivados del estado de excepción, decretado por la emergencia sanitaria Covid - 2019 <i>Paz Piedad Rengel Maldonado</i> <i>Rolando Johnatan Macas Saritama</i> <i>Paulo César Arrobo Rodríguez</i>	48 - 62
La economía popular y solidaria y su aporte al crecimiento económico y desarrollo humano en Ecuador <i>Franklin Yovani Malla Alvarado</i>	63 - 82
Hacking ético en el sector financiero <i>Marcelo León</i> <i>Paulina León</i>	83 - 89

Artículos de
investigación



Revista

SUR
ACADEMI 

Roxana Pessoa Cavalcanti, 2020
Birkbeck University of London, British Society of Criminology,
European Group for the Study of Deviance and Social Control, King's
College London, University of Brighton, University of Westminster.
Reino Unido.
Cavalcanti@brighton.ac.uk
<https://orcid.org/0000-0003-3885-8603>



Recibido: 2020-12-21 | Revisado: 2021-01-03
Aceptado: 2021-01-06 | Publicado: 2021-01-19

Una criminología sureña sobre violencia y control: gobernando la inseguridad en el Sur global¹

A southern criminology of violence and control: governing insecurity in the global south¹

ABSTRACT

Pocos estudios han examinado las relaciones entre la juventud marginada en las urbes y el sistema de seguridad pública en el noreste de Brasil. Este artículo aborda esta brecha en la literatura a través de un examen de las percepciones juveniles en una agenda de seguridad dirigida a reducir la violencia. También analiza los efectos de este programa de seguridad al interrogar los discursos hegemónicos de actores estatales en la región, a saber, agentes del sistema de justicia penal. El análisis se basa en datos etnográficos recopilados entre 2012 y 2016 en Recife, ciudad capital del estado de Pernambuco en el noreste de Brasil. Este enfoque permite un examen de las nuevas intervenciones de seguridad y una comparación entre dos distintas narrativas sobre esta nueva agenda de securitización. La primera narrativa se centra en las vulnerabilidades de los jóvenes, la otra en los reclamos de securitización exitosa. Un análisis de estas narrativas amplía la comprensión de los efectos y riesgos de las intervenciones de seguridad, contribuyendo al debate sobre su impacto en la vida de los jóvenes y la sociedad en general.

INTRODUCCIÓN

Ha surgido una literatura importante que identifica el tema de la violencia juvenil en las comunidades urbanas pobres de todo el mundo (Feltran, 2011; Hagedorn, Davis y Ebrary, 2008). En Brasil, estas comunidades a menudo se denominan favelas (barrios marginales y asentamientos informales) y periferias (áreas periféricas). Los extraños tienden a percibir estas comunidades como lugares indeseables para vivir. Son barrios de clase trabajadora donde viven trabajadores

1. I Congreso Internacional de Derecho Penal y Sistema de Rehabilitación. UTPL – Loja, Ecuador – 22, 23 y 24 de enero 2020 (<https://research.brighton.ac.uk/en/activities/una-criminolog%C3%ADa-sure%C3%B1a-de-violencia-y-control-gobernando-la-inse>)

autónomos, empleados del sector servicios y trabajadores domésticos. Son comunidades en las que los lazos familiares, el trabajo duro y la movilidad social son muy valorados. También están repletos de asociaciones comunitarias, organizadores y líderes. Sin embargo, han llamado la atención del público en general como lugares violentos, conocidos por sus altos índices de asesinatos y por las representaciones cinematográficas arraigadas en la conciencia pública a través de películas como *Cidade de Deus* (2002) y *Tropa de Elite* (2007). Las ciencias sociales y la literatura etnográfica que examinan el contexto problemático en el que la violencia se ha convertido en una parte central de la vida pública, han tendido a ignorar las experiencias de los jóvenes y las percepciones de seguridad y justicia en Brasil.

A veces, esta violencia se asocia con “pandillas” (Fernandes, 2013; Jones y Rodgers, 2009), o con otras formas de crimen organizado, especialmente el tráfico de drogas (Arias, 2006; Bourgois, 2003; Denyer Willis, 2015). En otras ocasiones, toma la forma de resistencia política o comunitaria (Davies, 2006; Scheper-Hughes, 2004). Los jóvenes suelen ser los autores de la violencia letal, pero con mayor frecuencia son víctimas de la policía y de los escuadrones de la muerte (Arias, 2006; Huggins, 1997; Zaluar, 2010). Las causas y las fuentes de violencia e inseguridad son múltiples. Se relacionan con factores históricos, socioeconómicos y geográficos complejos (Pereira, 2008). Se sabe menos sobre cómo los jóvenes se relacionan, responden y perciben este contexto desafiante.

Pinheiro (2006, p. Xviii) sugiere que nuestra incapacidad para escuchar a los jóvenes ha llevado a una incapacidad para comprender y responder a sus necesidades. Este artículo examina las narrativas de los jóvenes y los agentes de seguridad sobre un proceso de securitización regional. El estudio se centra en Recife, la segunda ciudad más grande del noreste de Brasil, donde se ha implementado un programa de seguridad pública conocido como “Pacto por la Vida” para reducir las altas tasas de asesinatos desde 2007. Este artículo pregunta cómo los jóvenes que viven en Recife responden a la naturaleza de las intervenciones estatales. ¿Qué efectos tienen las nuevas formas de control formal en las comunidades en las que viven? En última instancia, ¿qué papel juega el Estado y sus políticas en la fluctuación (continuación, expansión o reducción) de diversas formas de violencia en las comunidades socialmente más excluidas?

Estos problemas son importantes porque la securitización de los espacios urbanos puede producir relaciones sociales desiguales a lo largo de líneas espaciales, étnicas y de clase (Becker & Müller, 2013; Davis, 2013). La securitización se conceptualiza aquí como un proceso en el que las preocupaciones sobre la seguridad, la ley y el orden, dominan los enfoques para resolver los problemas sociales. Este proceso está asociado con la especulación política, la política de ley y orden y con discursos punitivos hegemónicos. También está conectado a la exportación global de “policía de tolerancia cero” (Young, 2011). La exportación de este enfoque para la securitización de espacios urbanos es un ejemplo clásico de las formas en que las teorías criminológicas viajan desde el Norte global y se aplican sin crítica al Sur. Los intentos de limpiar las calles de grupos y comunidades que se perciben como desordenados y socialmente indeseables (por ejemplo, los pobres y marginados) son atractivos para las élites locales, las empresas y los desarrolladores de bienes raíces que buscan ganancias, todos ellos actores muy influyentes en la ciudad de Recife.

LA VIOLENCIA Y EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Los teóricos estatales y los científicos sociales han debatido en qué medida el contexto violento de Brasil está relacionado con el tema de la ausencia estatal. O'Donnell (1993) argumentó que las violaciones de los derechos humanos estaban relacionadas con la ausencia del imperio de la ley y de instituciones estatales efectivas en las comunidades pobres. Su tesis encarna una falacia común de que las ciudades brasileñas están divididas entre áreas accesibles y prohibidas. En el primero, el Estado se percibe como presente, mientras que en el segundo, supuestamente territorio de delincuentes, está ausente. Un libro de Zuenir Ventura (1994), *Cidade Partida* (“La ciudad dividida”), se centra en esta dualidad ideológica. Este énfasis en la “división” y en la “dualidad” ignora las conexiones que existen entre las diferentes áreas de la ciudad. Se vuelve tentador percibir a las favelas no solo como áreas pobres sino también disfuncionales, que no han logrado integrarse con el resto de la ciudad; áreas en las que los traficantes impiden el progreso y el desarrollo de la sociedad civil porque no tolerarán formas de organización social o política que puedan desafiar su poder. Este concepto erróneo común no reconoce las formas en que el Estado está presente en diferentes territorios y las formas en que las áreas pobres están conectadas al sistema político y al resto de la ciudad.

Elizabeth Leeds (1996) argumentó que, en lugar de estar ausente, el Estado está enredado en relaciones violentas a través de relaciones patrón-cliente con los residentes de las favelas. En una línea de argumento similar, Arias (2006) desplegó teorías de ‘redes sociales’ para argumentar que la violencia en áreas urbanas pobres no fue causada por la ausencia del Estado, sino por una red compleja que involucraba a una variedad de actores sociales: sociedad civil (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de residentes), la policía, políticos corruptos y residentes de favelas. Esto sugiere la necesidad de mirar más allá de la hipótesis del “abandono del Estado” (Wacquant, 2003) que a menudo se aplica a las comunidades más pobres de la región. El Estado a menudo es parte de los problemas existentes (Arias, 2006; Gledhill, 2013).

Además, en algunos aspectos, el estado brasileño, específicamente durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (2002–2014), no había “abandonado” a los pobres. El Partido de los Trabajadores aumentó el gasto en educación, salud, transferencias monetarias condicionadas (TMC) y aumentó el salario mínimo (Hall, 2008; Molyneaux, 2008). Aunque la mayor parte del aumento del gasto público se dirigió a las TMC a menudo criticadas, en la década de 2000 Brasil experimentó una reducción de la informalidad laboral (Comin, Barbosa y Carvalhaes, 2012) y la pobreza (Barros, Carvalho, Franco y Mendonça, 2010 ; Neri, 2009). Este período de crecimiento económico, empleo creciente y mejoras en las oportunidades de vida de los más pobres de Brasil se detuvo cuando el país entró en recesión y la derecha política recuperó las filas más altas del gobierno (Cavalcanti, 2017).

En lugar de examinar el “abandono estatal” per se, este artículo sugiere que es importante examinar la naturaleza de las intervenciones estatales. Esto exige un análisis de cómo se llevan a cabo las intervenciones estatales y cómo son interpretadas, experimentadas, desafiadas y nego-

ciadas (Darke, 2013) por aquellos en el extremo receptor. También requiere una comprensión del contexto complejo en el que el Estado existe y se relaciona con sus ciudadanos.

JUVENTUD EN EL CONTEXTO DE BRASIL

Desde la década de 1980, tanto la tasa de homicidios como el uso de armas de fuego en los homicidios ha venido aumentando en la mayoría de los países latinoamericanos (Arias y Goldstein, 2010). Solo en 2014, aproximadamente 60,000 personas fueron asesinadas en Brasil (Cerqueira et al., 2016). Brasil tiene la tasa más alta de homicidios entre los 12 países más poblados del mundo (Waiselfisz, 2013). También hay una distribución desigual de muertes en el país, con las regiones del Norte y Nordeste viendo incrementos mucho más altos en los niveles de violencia letal en la década de 2000. En el Noreste, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasó de 19,4 en 2000 a 33,5 en 2009 (Souza, Ribeiro y Valadares, 2012, p. 52). Si bien el aspecto geográfico es relevante para este fenómeno, también deben considerarse dimensiones de género, etnia y clase. De acuerdo con una encuesta nacional a gran escala (Waiselfisz, 2011, p. 60), la probabilidad de muerte para un hombre joven que no es blanco y que tiene entre 15 y 25 años en 2008 fue 127.6% mayor que la de un hombre blanco en el mismo rango de edad. La mayoría de las víctimas de homicidio son jóvenes negros pobres (Waiselfisz, 2014). En 2010, la tasa de homicidios juveniles (15–29 años) con arma de fuego en Brasil alcanzó 42.5 / 100,000 de la población, en comparación con 9.1 / 100,000 en 1980 (Waiselfisz, 2013, 13): casi un aumento de cinco veces en 30 años. Los niveles generales de violencia letal continúan en aumento, haciendo de Brasil uno de los países menos seguros para los jóvenes. Sin embargo, a nivel político y legal, se produjeron una serie de cambios prometedores y progresivos en el país entre los años 1990 y 2000. Por ejemplo, el gasto en salud pública y educación aumentó, un programa de beneficios de ingresos familiares (conocido como Bolsa Familia) fue implementado con efectos positivos en los niveles de pobreza extrema y la desigualdad (Hall, 2008; Molyneaux, 2008; Neri, 2009). En 1990, Brasil reemplazó una ley discriminatoria, represiva y segregacionista denominada “Código de Menores” por la Ley de Niños y Adolescentes Adolescente (ECA). El Código del Menores en funcionamiento desde 1927 hasta 1990 había discriminado entre las definiciones de “niño” y “menor” (Rizzini, 1997). Los niños fueron construidos como personas inocentes merecedoras de la protección de los adultos, mientras que los menores de edad infractores fueron considerados como jóvenes no merecedores de protección, que provienen de familias pobres y moralmente deficientes (Drybread, 2014, p. 757). Este código permitió legalmente la posibilidad de institucionalizar la indeterminación del procesamiento de los niños, independientemente de si habían violado o no la ley (Drybread, 2009). ECA redefinió la infancia al incluir a todos los niños y adolescentes como ciudadanos con derechos y prohibir su procesamiento, a menos que cometan un atroz delito de violencia como violación, asesinato o secuestro con una pena máxima de tres años (Drybread, 2014, p. 758). Los jóvenes menores de 12 años se consideran niños incapaces de cometer delitos y los que tienen entre 12 y 18 años se consideran adolescentes, que no pueden ser considerados penalmente responsables.

ECA se convirtió en una referencia para América Latina debido a su énfasis en los derechos humanos y en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes (UNICEF, 2015). Este cambio

legal favoreció un nuevo discurso que construye a los jóvenes como portadores de derechos y no como objetos de intervención (Moore, 2015, 273). Sin embargo, todavía no está claro cuánto han cambiado las prácticas discriminatorias a partir de esta legislación. Las prácticas policiales siguen inspiradas por malas interpretaciones que retratan a los hombres jóvenes, pobres y negros como criminales y a las mujeres jóvenes, pobres y negras como moralmente peligrosas. Estas prácticas discriminatorias resuenan con desigualdades más amplias en Brasil, una sociedad que permite la discriminación racista y clasista al identificar el crimen con la pobreza.

A pesar de los avances legales y políticas que Brasil ha logrado en los últimos 25 años, la actual recesión económica y el creciente desempleo (Amorim, 2016), junto con la destitución de la presidente Rousseff del partido de los trabajadores en 2016 y la sucesión de un gobierno conservador, plantea nuevas amenazas a los jóvenes de la nación. El gobierno interino, apoyado por una asamblea parlamentaria conservadora, ha propuesto congelar el gasto público (Alessi, 2016), el apoyo a la reducción de la edad de responsabilidad penal y el aumento de sentencias para delincuentes juveniles de 3 a 10 años (Douglas, 2015).

Este enfoque punitivo es alimentado por conceptos erróneos sobre el control del delito que surge en sociedades donde el miedo al crimen y las altas tasas de criminalidad están muy extendidas (Garland, 2001). En el contexto brasileño, el aumento de las penas, como lo ilustra el crecimiento extremo de la población carcelaria, se ha asociado con la intensificación de la guerra contra las drogas, la inclusión del narcotráfico en la lista de crímenes atroces en la década de 1990 y la práctica de encarcelar a usuarios de drogas y traficantes a pequeña escala como si fueran narcotraficantes (Carvalho, 2013; Darke & Garces, 2017). Además, como señalan Azevedo y Cifali (2015), se han propuesto y creado rápidamente leyes punitivas en respuesta a las demandas del gran público, en un contexto de grandes disparidades en el uso de políticas penales e instituciones de justicia penal en cada estado federativo. El estado de São Paulo y el estado de Pernambuco por ejemplo, bajo el gobierno del partido PSDB, han experimentado tendencias conservadoras en el campo de las políticas de seguridad pública, con un uso cada vez mayor de la política penitenciaria y de orden público durante un período de políticas nacionales redistributivas de izquierda. Se espera que estos cambios recientes generen costos sociales devastadores. Personas jóvenes constituyente uno de los grupos más victimizados en Brasil, al ser construidos como criminales que necesitan sanciones penales más severas. El resto de este artículo examina un caso de intervención estatal dirigida a reducir la violencia y las formas en que los jóvenes han respondido a un intento de securitizar el contexto problemático en el que viven.

METODOLOGÍA

Este artículo se basa en múltiples fuentes de datos cualitativos recopilados y analizados entre 2012 y 2016. Los datos etnográficos se recopilaron a través de observaciones, preguntas abiertas y entrevistas semiestructuradas (Emerson, Fretz y Shaw, 1995) con jóvenes de edad entre 16 y 29 años, en dos comunidades de bajos ingresos en la ciudad de Recife, en el noreste de Brasil (N = 120). Mi experiencia de vivir en Brasil durante más de 17 años y el conocimiento de las normas culturales facilitaron el establecimiento del acceso a través de contactos locales. Los

jóvenes participantes fueron reclutados a través de una escuela local y a través de los contactos de una organización comunitaria juvenil. Utilicé el método de bola de nieve (Atkinson y Flint, 2001) para acceder a una muestra mas amplia, basada en los criterios de residencia en comunidades de bajos ingresos. Dado la limitada disponibilidad de información sobre las percepciones y experiencias de seguridad de los jóvenes en el noreste de Brasil, mi intención fue dar voz a los jóvenes marginados para que sean escuchados y se discutan los temas que consideran importantes.

Se llevaron a cabo cuatro grupos focales en las dos comunidades, en una organización comunitaria y en una escuela, con el objetivo de explorar los problemas que los residentes y jóvenes consideran importantes. Se realizaron entrevistas¹ semiestructuradas con activistas de la comunidad, miembros de alto y bajo rango de la policía militar y civil, así como con miembros del aparato de seguridad pública, por ejemplo, estadísticos, la corregedoria² policial y formuladores de políticas públicas. Las entrevistas con estos grupos se refirieron a cambios que ocurrieron con la implementación de la nueva intervención de seguridad y las evaluaciones de los participantes sobre las fortalezas y debilidades de esta intervención. Un total de 185 participantes fueron escuchados. También realicé observaciones de reuniones gubernamentales en la Secretaría de Planificación y Gestión (SEPLAG) en Recife. Mi enfoque temático fue adoptado para analizar los temas emergentes más recurrentes (Butler-Kisber, 2010).

LA GÉNESIS DE UN PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE HOMICIDIOS

En el contexto de altos niveles de homicidio, los gobiernos latinoamericanos han estado interesados en adoptar soluciones rápidas y eficaces a los problemas delictivos, emulando la experiencia estadounidense, que es percibido como la mejor práctica (Bailey y Dammert, 2006). En 2007, un programa de reducción de la violencia conocido como “Pacto por la vida” (PPV), se implementó en todo el estado de Pernambuco, donde se encuentra Recife. El programa se basa principalmente en las ideas de la criminología gerencial convencional, como la teoría de la elección racional y prevención situacional del crimen (Clarke, 1997; Clarke y Felson, 2004), que intensifican el control social formal (por ejemplo, el uso de vigilancia y vigilancia). Lo más importante, emula el COMPSTAT programa de actuación policial utilizado en la década de 1990 en Nueva York (Macedo, 2012). Este enfoque se centra en la gestión de la información, las estadísticas de delincuencia y los objetivos policiales y ha sido acreditado con el “Milagro de Nueva York” (Young, 2011).

En 2007, el gobernador del estado de Pernambuco, Eduardo Campos, contrató a un sociólogo de la universidad federal de Pernambuco, el profesor Ratton, para que trabajara como su asesor público de seguridad. Entre marzo y abril de 2007, se llevaron a cabo un conjunto inicial de consultas y eventos. Se organizaron como parte de un foro de seguridad pública donde el tema

1 Por razones éticas y para asegurar la confidencialidad de los participantes, los nombres de los participantes y los detalles de las comunidades relevantes se han anonimizado.

2 Ombudsman

de la seguridad pública era debatido y un plan era elaborado. Se propusieron más de cien ideas de proyectos (PESP-PE, 2007; Ratton, Galvão y Fernández, 2014) y se clasificaron en seis líneas de acción. Estos incluyeron mejorar la capacidad de respuesta a las víctimas, prevención social, más participación, trabajo, planificación mejorada, gestión de la información, evaluación y capacitación de personal de seguridad pública.

Aunque la inversión en seguridad pública creció rápidamente, muchos de los proyectos no se implementaron, como confirmaron las entrevistas con servidores públicos. Esta crítica corrobora los hallazgos de otros estudios (Macedo, 2012; Portella & Nascimento, 2014). La prevención social del delito (por ejemplo, programas de rehabilitación de drogas) y la capacitación de la policía también recibió muy poca atención. Mientras tanto, los proyectos implementados - centrados en gestionar objetivos policiales y realizar más arrestos, tuvieron el efecto de expandir el sistema de justicia penal, haciendo aún más las cárceles y exacerbando relaciones adversarias entre policías y jóvenes.

EL DISCURSO HEGEMÓNICO DEL ÉXITO

Aunque existe una clara disparidad en la implementación de proyectos, con la línea dura de control represivo que tiene prioridad sobre los enfoques sociales, PPV fue reconocido como un éxito. El programa fue acreditado con reducciones en los niveles de homicidio (Ratton et al., 2014) en el estado de Pernambuco, donde “entre 2000 y 2005 la tasa promedio de homicidios fue de 54.13, mientras que entre 2006 y 2011 este promedio cayó a 46.67” (Ratton et al., 2014, p. 1). PPV recibió premios internacionales del Banco Interamericano de Desarrollo en 2014 y de las Naciones Unidas en 2013 (ver GEPE, Gobierno del Estado de Pernambuco, 2013; Ribeiro, 2014). También ha sido promovido como modelo para el gobierno federal de Brasil, secretaria de seguridad pública (SENASP) y otros estados brasileños (Macedo, 2012). La intervención fue uno de los principales puntos de comercialización de la campaña política del gobernador del estado de Pernambuco Eduardo Campos (2007–2014). Reducciones altamente publicitadas en los delitos violentos asociados con el PPV facilitaron la reelección de Campos para un segundo mandato en oficina y lanzó su carrera política a nivel nacional (Wolff, 2014). En la narrativa de los miembros de la policía y los agentes de seguridad pública entrevistados, dos son los principales factores que constituyeron la causa de la reducción exitosa de los homicidios. Esos fueron: (1) el cambio a un modelo de mayor gestión de objetivos; y (2) el aumento de la inversión en recursos policiales. Esto se ilustra en el siguiente extracto de la entrevista³ con un miembro superior de la gerencia de la secretaria de seguridad pública:

Para lograr reducciones en el homicidio, tener la voluntad política es un comienzo. Pero un punto importante es el modelo de gestión por resultados. También hay inversión. Aumentamos el presupuesto de seguridad pública de R \$ 20 millones (reales brasileños) por año a alrededor de R \$ 80 millones por año. Estos 80 millones fueron principalmente para inversión estructural, como invertir en estaciones de policía, automóviles apropiados para

3. Entrevista en unidad de policía, Agosto 2013.

la policía, uniformes apropiados, pistolas, chalecos antibalas. También hemos reclutado 10.000 nuevos profesionales en los últimos 10 años.

La aparente solución al crimen tenía connotaciones bastante americanizadas: aumento de la vigilancia y control formal. Algunos expertos admitieron haber viajado a los Estados Unidos y observado los modelos de vigilancia que (en su opinión) funcionaban, incluido Tolerancia Cero, como se muestra en una entrevista⁴ con el jefe de la policía civil de Pernambuco:

Durante los años transcurridos desde que comenzó el Pacto por la Vida, la población carcelaria se ha más que duplicado; de alrededor de 15,000 a 30,000 reclusos ahora. Entre las políticas criminológicas exitosas en todo el mundo, tuve la oportunidad de visitar Nueva York y conocer su policía de Tolerancia Cero, donde tenían una tasa de encarcelamiento muy alta. Aquí no ha sido diferente. [...] Yo sabía que funcionaría. En seis meses pasamos de 50 a 400 capturas por mes. La secretaria decidió que este era el secreto del éxito. El secreto del éxito es el encarcelamiento. Este es nuestro objetivo. No conozco ninguna otra política en el mundo que pueda revertir la situación de violencia sin encarcelamiento.

El enfoque punitivo del control del delito ha sido ampliamente discutido en criminología en los últimos años (Feeley y Simon, 1992; Garland, 2001; Wacquant, 2003). No es el objetivo de esta discusión explorar este fenómeno directamente. Lo que aborda este artículo son algunos de las formas en las que este fenómeno se ha manifestado en los discursos brasileños sobre seguridad y algunos de sus efectos sociales. El caso de la ampliación de la vigilancia y el encarcelamiento de PPV, como lo ilustran las narrativas policiales anteriores, ha exacerbado muchos problemas existentes en Brasil. Por ejemplo, la población carcelaria en Pernambuco, así como en el resto de Brasil, ha aumentado continuamente desde la década de 1990 (Carvalho, 2013), incluso antes de la implementación de PPV. Está claro que este proceso se ha acelerado durante los años PPV.

Sin embargo, hubo una reducción general en el número de homicidios en el estado de Pernambuco y en Recife entre 2008 y 2013 (Ratton et al., 2014), pero con más fluctuaciones recientes hacia arriba (Oliveira, 2015). Es difícil, y tal vez imposible, evaluar si esto es un impacto directo de Pacto por la Vida o si puede haber otros factores influyentes. Es importante tener en cuenta que, aunque las intervenciones represivas de seguridad han sido comercializadas y presentadas como un éxito, han tenido resultados perversos. El siguiente análisis de las percepciones de los jóvenes ilustra algunos de estos efectos.

El mito de una “democracia racial”, que es la idea de que el mestizaje brasileño condujo a relaciones sociales no racistas, ha sido en general desacreditado, refutado y cuestionado por múltiples estudios que revelan las profundas desigualdades raciales de Brasil (Skidmore, 2010, 199–200). La evidencia que surge de las entrevistas con miembros de la policía y con residentes en comunidades de bajos ingresos indica que tanto la clase social como la “raza” fueron factores movilizados en interacciones policía - comunidad. Este no es un hallazgo sorprendente: está

4. Entrevista en unidad de policía, Agosto 2013.

bien respaldado por la literatura brasileña e internacional (Barros, 2008; Bowling & Phillips, 2007; Wacquant, 2008; Zaluar, 2004); sin embargo, es bastante duradero y sombrío. Lo que es distintivo en la evidencia presentada aquí es el grado de discriminación, desdén y divisiones de clases étnicas y sociales en la forma en que las relaciones entre la comunidad y la policía tomaron forma en Recife, a pesar de los esfuerzos para implementar nuevas intervenciones de seguridad. La nueva agenda de seguridad instituyó nuevos modos de gobernanza policial, con la creación y el monitoreo regular de objetivos. Sin embargo, no se hizo ningún esfuerzo significativo para reformar la policía o cambiar las prácticas policiales. La distribución desigual de la policía y las tácticas policiales desproporcionadas, como el perfil racial de la policía, la confrontación verbal y física con los residentes de las comunidades pobres, generaron resentimiento y hostilidad hacia los métodos de la policía. Como consecuencia, se daña la confianza en las instituciones públicas, y los residentes se niegan a proporcionar información a la policía. El enfoque de aumentar los recursos policiales y la gestión los objetivos de desempeño no logran que la policía actúe de manera justa o que proteja a los ciudadanos más marginados.

NEGOCIANDO LA VIDA Y LA CRIMINALIZACIÓN EN UNA CIUDAD VIOLENTA.

Los jóvenes residentes experimentaron un toque de queda informal y muchos se abstuvieron de usar el espacio público, debido al miedo al crimen y al miedo a ser percibido como un criminal. Ellos afirmaron que usar el espacio público después de las 9 p. m. y ser negro, implicaba criminalidad para aquellos vigilando la guerra contra las drogas, un problema que se muestra en las narrativas de las interacciones entre los jóvenes y la policía:

Mi hermano regresaba de un concierto por la noche cuando uno de sus compañeros le robó su cadena de plata. Entonces decidió llamar a la policía. Cuando llegó la policía, en lugar de tratarlo como una víctima, ellos le acusaron de robo y de portar un arma de fuego. No tenía arma de fuego. Le dispararon, pero él sobrevivió [...] Mi otro hermano estuvo involucrado en el tráfico de drogas y fue asesinado a tiros por la policía el año pasado. Mi madre quedó devastada. (João5, 17 años)

Estas narraciones revelan mucho sobre la lucha de personas criminalizadas y marginadas en un estado cada vez más penal. Como han argumentado varios académicos, Brasil ha estado experimentando un cambio hacia un discurso de gestión de crimen y seguridad en el que transgredir las fronteras sociales se ve cada vez más como una amenaza (Feltran, 2011; Moore, 2015, pp. 267-268). El uso del espacio público, el acceso a actividades de ocio y bienes de consumo por parte de los afrodescendientes se vigila y se percibe como una amenaza para las personas de mayor edad. Las relaciones de poder han fortalecido el lugar de privilegio y dominio de las élites blancas, las que son percibidas y tratadas como dignas de respeto y derechos de ciudadanía. Para los jóvenes marginados, cruzar esos límites se ha vuelto cada vez más peligroso, aumentando su exposición a la violencia letal o a ser criminalizado y eventualmente pasar tiempo en centros carcelarios de rápido crecimiento.

5. Entrevista en una escuela en Vitória, Julio 2013.

Los hombres jóvenes en las comunidades expresaron una bravuconería masculina, alegando que a pesar de los riesgos y peligros de estar fuera por la noche, todavía usaban el espacio público por la noche. Una de sus estrategias de supervivencia era caminar en grupos. Para mujeres jóvenes por otro lado, la violencia y la violación son riesgos múltiples. Los casos de violación en la comunidad eran una amenaza suficiente para inhibir el uso del espacio público. Por la noche las mujeres jóvenes expresaron sentirse encarceladas dentro y fuera de sus hogares. Además de los riesgos fuera del hogar, la violencia doméstica también abundaba como se ilustra en los siguientes comentarios de una joven entrevistada:

No paso mucho tiempo en la calle, así que no sé mucho sobre el vecindario. Sabemos que tenemos problemas de saneamiento [y] deslizamientos de tierra en la comunidad durante la temporada de lluvias que hacen que las personas puedan perder sus hogares. Hay mucho tráfico de drogas y consumo, especialmente crack y cocaína [...] De vez en cuando escuchas que una persona joven que fue asesinada [...] Como un amigo de mi primo, fue asesinado por deudas de drogas, eso es bastante común. También hay casos de hombres que matan a sus mujeres. Recientemente un hombre disparó, mató y cortó el cuerpo de su mujer a causa de los celos (Clarisse⁶, 16 años, Julio 2013).

El énfasis de PPV en la reducción de homicidios y el aumento de los niveles de encarcelamiento ha dejado de lado otros crímenes importantes en comunidades pobres, incluyendo violación, violencia no letal, violencia contra las mujeres, la extorsión y los crímenes cometidos por actores estatales, como los abusos policiales y abusos de los derechos humanos en las cárceles y en las instituciones para jóvenes delincuentes. Los problemas que enfrentan las mujeres y de los jóvenes en lugares marginales en general, han sido ignorados por la policía. PPV definió y aplicó en exceso la idea de seguridad como la reducción de los homicidios. Esto tiene prioridad sobre la protección general de los derechos humanos. Las exigencias de respeto y equidad respecto de las personas en comunidades de bajos ingresos, no han ido de la mano con una actuación policial legítima o una reforma policial democrática. La mayoría de los residentes en las comunidades de bajos ingresos estudiados no notaron ningún resultado positivo como efecto de las intervenciones de seguridad pública a nivel del territorio. En suma, la protección del estado de derecho no ha sido el énfasis de programas como PPV. Cambiar el enfoque y los métodos de los programas de seguridad es fundamental para promover una democracia más justa y una mejor vigilancia policial. Esto debe comenzar desde el entrenamiento de la policía y tiene que incluir campañas educativas para aumentar el apoyo público al estado de derecho y el rechazo a vivir con delincuentes organizados en un estado punitivo. La evidencia de las comunidades de estudio de caso reveló que simplemente encarcelar a miembros de los grupos delictivos organizados, según los residentes, no desmantela a los grupos de exterminio a cargo de la venta de seguridad en estas comunidades. Los participantes explicaron que existen grupos de seguridad y exterminio formados por ex policías que extorsionan a los residentes pidiéndoles dinero a cambio de sus servicios. Los residentes fueron obligados a pagar honorarios y afirmaron que serían víctimas potenciales de los estafadores de seguridad si no lo hicieran. Los grupos de exterminio fueron responsables de la justicia informal en la comunidad, matando a delincuentes

6. Entrevista en una escuela en Vitoria, Julio 2013.

menores, personas que debían dinero e incluso traficantes de drogas y usuarios. Según algunos residentes el encarcelamiento de miembros de estos grupos informales no ha resuelto los problemas en la comunidad:

Algunas personas perdían el tiempo cuando Marcos estaba fuera porque la comunidad no tenía problemas con las drogas. El problema de las drogas comenzó aquí en los últimos 7 o 10 años. Pero tú sabes que él no fue arrestado por culpa de la comunidad. Nadie aquí hubiera hablado de él (lo denunció a la policía). Pero sus amigos también son expolicías y todos están siendo investigados por ser parte de un grupo de exterminio. [...] Ahora todo está aquí abajo, hay crack de cocaína en todas partes. Cuando Marcos estaba fuera, el problema en la comunidad era solo homicidios entre grupos de seguridad rivales. La gente murió a causa de la competencia entre grupos de exterminio. Un grupo comenzó a aterrorizar a la comunidad para dañar la reputación del otro grupo, porque querían hacerse cargo del negocio de seguridad, causando todo tipo de peleas. (Luther7, 29 años)

A pesar del aumento del gasto en vigilancia policial con la implementación de PPV, el monopolio de la violencia en estas comunidades continúa fragmentado y los marginados continúan siendo tratados como víctimas tanto de la policía violenta como ilegales grupos de seguridad que a menudo están formados por ex policías. Desde adentro en la prisión, los miembros de estos grupos continuaron manejando y obteniendo ganancias de forma parasitaria; negocios que extorsionan a los residentes, al vender por la fuerza formas alternativas de seguridad. Los jóvenes percibieron el programa de seguridad PPV como un discurso político más.

Una intervención que propuso reducir la violencia no les permitió sentirse más seguros. Se sentían cada vez más discriminados por la policía sobre la base de su estatus social. Cuando se les preguntó qué debería hacer el estado para reducir violencia, las demandas locales clave fueron intervenciones sociales y preventivas como la inversión en (1) capacitación vocacional para los jóvenes, (2) educación de mejor calidad, (3) acceso a espacios de ocio y actividades culturales, (4) mejores oportunidades de trabajo, (5) la desmilitarización y capacitación mejorada para que la policía desarrolle el diálogo y el respeto de los derechos humanos en sus interacciones con el público. Los residentes vieron esto como esencial para promover una sociedad más segura. En cambio, Pacto por la Vida se enfoca en demostrar más vigilancia y más encarcelamiento de delincuentes por medio de objetivos de medición y monitoreo.

CONCLUSIÓN

La violencia policial y las diversas formas de violencia de rutina han develado serios problemas en América Latina, predominantemente en las comunidades más afectadas por las desigualdades sociales. Mi estudio ha examinado los efectos de un programa gerencial de reducción de homicidios en una ciudad brasileña. Los datos sugieren que la emulación de la corriente principal criminológica, las teorías sobre el control del delito del Norte Global, basadas en la idea de ges-

7. Entrevista durante un paseo en Tourinho, Octubre 2013.

tionar las estadísticas del delito y el desempeño policial, sin una reforma policial, sin políticas integrales y adecuadas de reducción de desigualdades sociales, han producido perversidades a gran escala en el contexto de los países del Sur Global.

Teorías producidas en el norte y aplicadas en el sur, no han tenido en cuenta: el contexto del Sur Global, la literatura que emerge del Sur, diversos daños complejos y las experiencias y victimización de los habitantes urbanos marginados, las mujeres y los jóvenes. Métodos de control del crimen no pueden tener éxito si no se entienden dentro del contexto histórico y socioeconómico de las comunidades afectadas y de las instituciones que supuestamente están generando cambios, en este caso, la policía y el sistema de justicia penal.

Hubo una clara disonancia entre lo que funcionarios de alto rango, policías y académicos involucrados en nuevas intervenciones de seguridad afirmaron como un “éxito” (Ratton et al., 2014), y lo que experimentaron las personas en comunidades marginadas. Los pobres en las comunidades estudiadas se sintieron cada vez más atrapados, aislados y criminalizados, mientras la vigilancia aumenta. La policía ahora tiene objetivos, y se midió su trabajo y desempeño sobre la base del volumen de drogas y armas de fuego que detuvieron, y el número de las investigaciones que concluyeron y fueron enviadas a juicio.

Las tasas de encarcelamiento crecieron, pero los males de larga data en la policía, incluyendo racismo, clasismo, prácticas violentas y cultura militarizada, no fueron abordados ni atacados. Tanto el modelo y la intensidad del uso de la policía y el uso creciente de la prisión tuvieron efectos perversos para las comunidades estudiadas, algunas de las cuales pueden ser capturadas por la incapacidad de estos métodos para mantener el orden o contener el crimen, un tema ilustrado por la relación entre el encarcelamiento y la inseguridad en las comunidades marginadas. Este fracaso también es evidente si consideramos las tasas de homicidio y los niveles de violencia solo disminuyó hasta 2013.

El Estado quizá simplemente ha contribuido a una fluctuación en los niveles de violencia, pero en última instancia, la adopción de securitización por parte del Estado ha demostrado ser insostenible. El contexto en el que los delincuentes organizados operan e interactúan con comunidades externas sobre, debajo y a través de los muros de la prisión, personifica los fracasos de métodos de control del delito del Norte global. Los programas de seguridad no han logrado inhibir diversas formas de crimen violento y organizado. Además, la agenda de securitización promete exacerbar desigualdades existentes que afectan a las poblaciones más marginadas al incorporarlas al sistema de justicia penal como sospechosas y perpetradoras, y no como víctimas.

REFERENCIAS BIOGRÁFICAS

- Alessi, G. (2016, October 13). Entenda o que é a PEC 241 e como ela pode afetar sua vida. El País. https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html
- Amorim, D. (2016, October 27). Taxa de desemprego fica em 11,8% e mantém patamar his-

- tórico. Estadão. <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,taxa-de-desemprego-fica-em-11-8-e-mantem-patamar-historico,10000084713>
- Arias, E. D. (2006). *Drugs & democracy in Rio de Janeiro : Trafficking, social networks, & public security*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Arias, E. D., & Goldstein, D. M. (2010). Violent pluralism: Understanding the new democracies of Latin America. In E. D. Arias & D. M. Goldstein (Eds.), *Violent democracies in Latin America* (pp. 1–34). Durham, NC: Duke University Press.
- Atkinson, R., & Flint, J. (2001). Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies. *Social Research Update*, 33, 1–4.
- Azevedo, R. G., & Cifali, A. C. (2015). Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma: Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-neoliberal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 15(1), 105–127.
- Bailey, J., & Dammert, L. (2006). Public security and police reform in the Americas. In J. Bailey & L. Dammert (Eds.), *Public security and police reform in the Americas* (pp. 1–23). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Barros, R., Carvalho, M. D., Franco, S., & Mendonça, R. (2010). Markets, the state, and the dynamics of inequality in Brazil. In L. López-Calva & N. Lustig (Eds.), *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* (pp. 134–174). New York, NY: UNDP and Brookings University Press.
- Barros, G. D. S. (2008). Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 2(3), 134–155.
- Becker, A., & Müller, M.-M. (2013). The securitization of urban space and the “rescue” of downtown Mexico city: Vision and practice. *Latin American Perspectives*, 40(2), 77–94. doi:10.1177/0094582x12467762
- Bourgois, P. I. (2003). *In search of respect : Selling crack in El Barrio* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowling, B., & Phillips, C. (2007). Disproportionate and discriminatory: Reviewing the evidence on police stop and search. *The Modern Law Review*, 70(6), 936–961.
- Butler-Kisber, L. (2010). *Qualitative inquiry: Thematic, narrative and arts-based approaches*. London: Sage.
- Carvalho, S. (2013). Theories of punishment in the Age of mass incarceration: A closer Look at the empirical problem silenced by justificationism (The Brazilian case)*. *Open Journal of Social Sciences*, 1(4), 1–12.
- Cavalcanti, R. P. (2017, January 25). How Brazil’s far right became a dominant political force, the conversation. Retrieved from <https://theconversation.com/how-brazils-far-right-became-a-dominant-political-force-71495>
- Cerqueira, D., Ferreira, H., Lima, R. S. D., Bueno, S., Hanashiro, O., Batista, F., & Nicolato, P. (2016). *Atlas da Violência. Brasil: IPEA & FBSP*.
- Clarke, R. V. G., & Felson, M. (2004). *Routine activity and rational choice*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Clarke, R. V. G. (1997). *Situational crime prevention : Successful case studies* (2nd ed.). New York, NY: Harrow and Heston.
- Comin, A. A., Barbosa, R. J., & Carvalhaes, F. O. (2012). *Manufacturing jobs: Economic cycles, job creation and structural change*. Coventry: ESRC Pathfinder Programme on Collaborative Analysis of Microdata Resources, Warwick Institute for Employment Research IER.

- Retrieved from https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/ier/research/glmf/heeer/manufacturing_jobs_in_brazil_-_comin_js_pdf.pdf
- Darke, S., & Garces, C. (2017). Surviving in the new mass carceral zone. *Prison Service Journal*, Special Edition: Informal Dynamics of Survival in Latin American Prisons, 229, 2–9.
- Darke, S. (2013). Inmate governance in Brazilian prisons. *Howard Journal of Criminal Justice*, 52(3), 272–284.
- Davies, M. (2006). *Planet of slums: Urban involution and the informal working class*. London: Verso.
- Davis, D. E. (2013). Zero-tolerance policing, stealth real estate development, and the transformation of public space: Evidence from Mexico city. *Latin American Perspectives*, 40(2), 53–76. doi:10.1177/009458212467761
- Denyer Willis, G. (2015). *The killing consensus: Police, organized crime, and the regulation of life and death in urban Brazil*. Berkeley: University of California Press.
- Douglas, B. (2015, April 17). Brazil's 'bullets, beef and bible' caucus wants to imprison 16-year-olds. *The Guardian*. Retrieved from http://www.theguardian.com/world/2015/apr/17/brazil-rightwing-caucus-lower-age-criminal-responsibility?CMP=share_btn_tw
- Drybread, K. (2009). Rights-bearing street kids: Icons of hope and despair in Brazil's burgeoning Neoliberal state. *Law & Policy*, 31(3), 330–350. doi:10.1111/j.1467-9930.2009.00304.x
- Drybread, K. (2014). Murder and the making of man-subjects in a Brazilian juvenile prison. *American Anthropologist*, 116(4), 752–764. doi:10.1111/aman.12147
- Emerson, R., Fretz, R., & Shaw, L. (1995). *Writing ethnographic fieldnotes*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Feeley, M., & Simon, J. (1992). The new penology: Notes on the emerging strategy of corrections and its implications. *Criminology; An Interdisciplinary Journal*, 30, 449–474.
- Feltran, G. D. S. (2011). *Fronteiras de Tensão: Política e Violência nas Periferias de São Paulo*. São Paulo: Unesp.
- Fernandes, F. L. (2013). Youth gang members in Rio de Janeiro: The face of a 'lost generation' in an Age of fear and mistrust. *Bulletin of Latin American Research*, 32(2), 210–223. doi:10.1111/blr.12030
- Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in late modernity*. Oxford: Clarendon.
- GEPE, Governo do Estado de Pernambuco. (2013, July 23). *Governo de Pernambuco recebe prêmio da ONU pelo êxito do Pacto Pela Vida*. Retrieved November 1, 2016, from <http://www.pe.gov.br/blog/2013/06/27/governo-de-pernambuco-recebe-premio-da-onu-pelo-exito-do-pacto-pela-vida/>.
- Gledhill, J. (2013). The production of insecurity in Brazil and Mexico. Paper presented at the SLAS 2013 annual conference, University of Manchester, Manchester, UK.
- Hagedorn, J., Davis, M., & Ebrary, I. (2008). *A world of gangs: Armed young men and gangsta culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hall, A. (2008). Brazil's Bolsa Família: A double-edged sword? *Development and Change*, 39(5), 799–822.
- Huggins, M. K. (1997). From bureaucratic consolidation to structural devolution: Police death squads in Brazil. *Policing and Society*, 7(4), 207–234.
- Huggins, M. K. (1998). *Political policing: The United States and Latin America*. Durham, NC: Duke University Press.

- Jones, G. A., & Rodgers, D. (2009). Youth violence in Latin America [electronic resource]. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Leeds, E. (1996). Cocaine and parallel polities on the Brazilian urban periphery: Constraints on local level democratization. *Latin American Research Review*, 31(3), 47–84.
- Macedo, A. d. O. (2012). “Polícia, quando quer, faz!” Análise da Estrutura de Governança do “Pacto pela Vida” de Pernambuco (Masters). Universidade de Brasília.
- Meirelles, Fernando. (Director). (2002). Film title: *City of God*. Producers: Andrea Barata Ribeiro, Mauricio Andrade Ramos, Elisa Tolomelli, Walter Salles. Distributors: Miramax Films (US) and Buena Vista International. Date released: 18 May 2002 (Cannes); 30 August 2002 (Brazil).
- Molyneux, M. (2008). The ‘neoliberal turn’ and the New social policy in Latin America: How neoliberal, how new? *Development and Change*, 39(5), 775–797.
- Moore, H. (2015). “Do you have my son?” Criminalization and the production of (un)relatedness in Brazil. In J. Minaker, & B. Hogeveen (Eds.), *Criminalized mothers, criminalizing mothering* (pp. 264–291). Bradford, ON: Demeter Press.
- Neri, M. (2009). Income policies, income distribution, and the distribution of opportunities in Brazil. In L. Brainard & L. Martínez-Díaz (Eds.), *Brazil as an economic superpower?* (pp. 221–269). Washington, DC: Brookings Institution Press.
- O’Donnell, G. (1993). On the state, democratization, and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21(8), 1355–1369.
- Oliveira, W. (2015, March 2). Pacto pela Vida dá sinais de fracasso, *Diário de Pernambuco*. Retrieved from <http://blogs.diariodepernambuco.com.br/segurancapublica/?p=8014>
- Padilha, J. (Writer). (2007). *Elite Squad*. In J. Padilha & M. Prado (Producer). Brazil: Universal Pictures (Brazil), IFC Films (United States).
- Pereira, A. W. (2008). Public security, private interests, and police reform in Brazil. In P. R. Kingstone & T. J. Power (Eds.), *Democratic Brazil revisited* (pp. 185–208). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- PESP-PE. (2007). *Plano Estadual de Segurança Pública: PACTO PELA VIDA*. Recife: Cultura. Retrieved from http://www.seres.pe.gov.br/index/pacto_pela_vida.pdf
- Pinheiro, P. S. (2006). World report on violence against children. Geneva. Retrieved from United Nations secretary-general’s study on violence against children: [http://www.unicef.org/lac/full_text\(3\).pdf](http://www.unicef.org/lac/full_text(3).pdf)
- Portella, A. P., & Nascimento, M. G. D. (2014). Impactos de Gênero na Redução da Mortalidade Violenta: Reflexões sobre o Pacto pela Vida em Pernambuco. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 8(1), 48–68.
- Ratton, J. L., Galvão, C., & Fernandez, M. (2014). Pact for life and the reduction of homicides in the state of Pernambuco. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1), 1–15.
- Ribeiro, L. M. L. (2014). Modelo de Gestão por Resultados do programa Pacto pela Vida, Pernambuco, Brasil. Retrieved from GovernArte: Categoria Governo Seguro: [http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6564/GovernArte, Categoria governo seguro \(Version en Portugues\).pdf?sequence=4](http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6564/GovernArte_Categoria_governo_seguro_(Version_en_Portugues).pdf?sequence=4)
- Rizzini, I. (1997). *Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX* Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula/Amais.

- Scheper-Hughes, N. (2004). Dangerous and endangered youth: Social structures and determinants of violence. In J. Devine, J. Gilligan, K. A. Miczek, R. Shaikh, & D. Pfaff (Eds.), *Youth violence: Scientific approaches to prevention* (pp. 13–46). New York: New York Academy of Sciences.
- Skidmore, T. E. (2010). *Brazil : Five centuries of change* (2nd ed.). New York, NY: Oxford University Press.
- Souza, E. R. D., Ribeiro, A. P., & Valadares, F. C. (2012). Informações sobre os homicídios no Brasil: uma ferramenta para a consolidação da democracia e da cidadania. Retrieved from <http://www.usp.br/imprensa/wp-content/uploads/5C2BA-RelatC3B3rio-Nacional-sobre-os-Direitos- Humanos-no-Brasil-2001-2010.pdf>
- UNICEF. (2015). ECA 25anos: Estatuto da Criança e do Adolescente: Avanços e desafios para a infância e a adolescência no Brasil (online). Retrieved from <http://www.unicef.org/brazil/pt/ECA25anosUNICEF.pdf>
- Ventura, Z. (1994). *Cidade Partida*. Sao Paulo: Companhia de Letras.
- Wacquant, L. C. J. D. (2003). Toward a dictatorship over the poor? Notes on the penalization of poverty in Brazil. *Punishment & Society-International Journal of Penology*, 5(2), 197–205. doi:10.1177/146247450352004
- Wacquant, L. C. J. D. (2008). *Urban outcasts: A comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge: Polity.
- Waiselfisz, J. J. (2011). Mapa da Violência: Os Jovens do Brasil (online). Retrieved from [http://www.cnt.org.br/ImagensCNT/NotC3ADcias/Fevereirode2011/2011mapa_ViolC3AAncia\(1\).pdf](http://www.cnt.org.br/ImagensCNT/NotC3ADcias/Fevereirode2011/2011mapa_ViolC3AAncia(1).pdf)
- Waiselfisz, J. J. (2013). Mortes Matadas por Armas de Fogo: Mapa da Violencia. <http://mapadaviolencia.org.br/>
- Waiselfisz, J. J. (2014). Mapa da Violencia 2014: Os jovens do Brasil. Retrieved from http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf
- Wolff, M. J. (2014). *Criminal authorities and the state: Gangs, organized crime, and police in Brazil* (PhD). University of New Mexico, USA.
- Young, J. (2011). *The criminological imagination*. Cambridge: Polity.
- Zaluar, A. (2004). *Integração Perversa: Pobreza e Tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: FGV.
- Zaluar, A. (2010). Youth, drug traffic and hypermasculinity in Rio de Janeiro. *Vibrant – Virtual Brazilian Anthropology*, 7(2), 7–27.

Héctor Ruiz López

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC), Red Iberoamericana de Estudios de Gobierno, Política y Gestión Pública, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Guadalajara, Universidad de Salamanca. España

hector.ruiz@rediberoestudios.org

<https://orcid.org/0000-0001-7807-5975>



Recibido: 2020-11-22 | Revisado: 2020-12-10
Aceptado: 2021-01-04 | Publicado: 2021-01-19

Sobrerrepresentación Legislativa en América Latina

Estudio comparativo del número de escaños en los parlamentos

Legislative Overrepresentation in Latin America

Comparative study of the number of seats in parliaments

RESUMEN

Diversos estudios comparativos que analizan la sobrerrepresentación legislativa, y suelen ser muy simplistas y poco objetivos; debido a que se limitan a comparar el número de legisladores entre distintos países, sin tomar en cuenta los diferentes contextos, culturales, económicos, sociales, políticos y democráticos en los que se sitúan cada país. En este documento realizamos un análisis menos simplista entorno a la sobrerrepresentación legislativa, donde consideramos a factores como la población, el tipo de gobierno, la situación geográfica e incluso analizamos situaciones de carácter económico de los diferentes países. Todo ello en búsqueda de una aproximación al criterio que establezca, en donde hay sobrerrepresentación y donde no la hay.

Palabras clave: Sobrerrepresentación legislativa, representación, escaños parlamentarios, legisladores, parlamentos, crisis de representación legislativa, América Latina.

INTRODUCCIÓN

*“Es evidente que todos los fines no son fines perfectos.
Pero el bien supremo constituye, de alguna manera, un fin perfecto.”*
Aristóteles

El presente documento tiene la intención de reflexionar en torno a la sobrerrepresentación legislativa (*malapportionment*) en países de América Latina,¹ donde se realizó comparaciones en cuanto al número de legisladores entre países Latinoamericanos, con la finalidad de observar el

1. Se dice que hay *malapportionment* cuando la asignación y la distribución de los escaños entre subunidades no coincide con las proporciones poblacionales de cada una de ellas.

tamaño de los congresos o parlamentos y tratar de definir en qué casos existe una sobrerepresentación legislativa y en cuáles no. Por lo que el objeto de estudio principal serán las legislaturas de carácter federal o nacional en América Latina. Utilizando además otros países de Europa y a los Estados Unidos de Norteamérica, quienes nos servirán como referencia obligatoria para establecer la realidad de la representación legislativa en Latinoamérica. La hipótesis que este trabajo se plantea que la población, la superficie territorial, el número efectivo de partidos parlamentarios y factores socioeconómicos (*Producto Interno Bruto "PIB" y el Índice de Desarrollo Humano "IDH"*), sostienen una relación positiva con el número de escaños legislativos en los países de América Latina.

En tiempos donde la teoría académica, así como la disciplina de la gestión pública, a través de análisis empíricos, motiva e impulsa a los gobiernos a buscar la eficiencia y eficacia, así como reducción de costos, tamaño, y la reestructuración en las instituciones; con la finalidad de cumplir con las expectativas de una ciudadanía cada vez más exigente e informada. Los parlamentos o poderes legislativos federales no deberían escaparse de dichos principios, y por ende deben transitar a un modelo de parlamento, donde no necesariamente tener muchos legisladores implique una buena representación, ni por otra parte, un congreso con pocos diputados sea lo apropiado. El problema principal radica en ¿cómo definir o establecer, cuando es mucho y cuando es poco?, para ello, planteamos una alternativa a través de la creación de un índice de medición al cual he denominado el índice de sobrerepresentación legislativa nacional; mismo que desarrollaremos y expondremos a detalle en el capítulo del análisis empírico de este texto.

Por ello el realizar un estudio que analice la sobrerepresentación legislativa, partiendo desde un análisis simplista que implique una mera comparación del número de legisladores por país; o hacer estudios comparativos, que analicen la sobrerepresentación legislativa, desde la óptica de una persona, un voto; esto podría propiciar la existencia de un sesgo en el análisis. Ya que se perderían de vista otras variables no menos importantes, como podrían ser, el número de habitantes por legislador, el tipo de régimen de gobierno, el tipo de estado (unitario o federal), así como el sistema legislativo (unicameral o bicameral), entre otras más.

Cabe aclarar y establecer, que el objetivo de este documento no es el análisis comparado de las legislaciones y formulas utilizadas para definir el número de escaños legislativos en cada país explorado, debido a que esta clase de análisis implicaría un estudio más profundo y detallado. Y además por lo general, la medida comúnmente utilizada son el número de electores o habitantes, para determinar los distritos, unidades o secciones que cada legislador representa. Lo que realmente se quiere plantear dentro del presente documento, es un análisis comparativo del tamaño de los congresos o parlamentos en América Latina, es decir, estudiar y tratar de entender, por ejemplo, porqué en México, que es un país que cuenta con 126,014,024 habitantes², su congreso está compuesto por 628 legisladores (128 Senadores y 500 Diputados); mientras que Brasil, que tiene una población mayor que haciende a 209,469,333 de habitantes, solo cuenta con una 594 legisladores (81 Senadores y 513 Diputados)³.

2. Dato obtenido del Censo de Población y Vivienda 2020 (Censo 2020) que realizo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México.

3. Para mayores referencias, véase: <https://www2.camara.leg.br/>

Nuestra inquietud académica del presente análisis está basada en parte en la lectura de libros, ensayos y estudios comparativos sobre el número de legisladores entre distintos países, donde su análisis suele ser muy limitado, debido a que al realizar sus conclusiones, únicamente se basan en el número de legisladores por cada país,⁴ dejando de lado las diferencias de contextos, tales como si cuentan con un sistema unicameral o bicameral en cada una de estas naciones. En pocas palabras la realidad latinoamericana, no es la misma que la de los países anglosajones o los países Europeos. Estas comparaciones sin duda alguna son valiosas, para situar a América Latina con relación al resto del mundo, pero al mismo tiempo son desproporcionadas, si no se hace referencia a la diferenciación social, al grado de consolidación democrática, así como el sistema de gobierno de cada país.

Ante ello, el presente texto tiene por objeto, realizar una investigación empírico-descriptiva de la sobrerrepresentación parlamentaria en países de América Latina.⁵ Lo anterior, porque la realidad del contexto geográfico, político, así como el económico y el desarrollo en América Latina es más disímil que con otras regiones del mundo.

1. MARCO TEÓRICO

1.1. Representación Política

Para comenzar nuestro estudio en torno a la sobrerrepresentación legislativa, primero sería conveniente responder a preguntas tales como: ¿qué es la representación?, ¿quiénes son los representantes?, ¿cuál es y cómo debe de ser la relación entre representante y representado? y ¿cómo se lleva a cabo la representatividad?

El modelo representación política surge ante la dificultad de que cada ciudadano defienda sus intereses en la esfera pública (Alcántara, 2005: pag. 185); y en la actualidad, a diferencia de los comienzos de la democracia representativa, *“los ciudadanos ya no votan a alguien a quien conocen personalmente, sino a alguien que lleva los colores de un partido”* (Manin, 2006: pag. 252-253). Lo cual implica la falta de una relación personal. Esto, producto de la extensión del voto a sectores de la población que anteriormente se encontraban segregados del sufragio.⁶

4. Entre los estudios comparativos sobre Legisladores, se encuentra el realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, perteneciente a la Cámara de Diputados, del Congreso de la Unión en México. Y el cual se titula: “Fórmulas de composición e integración del Poder Legislativo en el mundo”. Así como el libro votos ponderados, “sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital”, de Diego Reynoso.

5. Los países de Latinoamérica que analizaremos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

6. Un ejemplo de la extensión del voto es el voto femenino, ya que anteriormente no era permitido el que las mujeres sufragaran. Entre los primeros países que procedieron a conceder el sufragio completo y que otorgaron el voto a la mujer antes de mediados del siglo XX están: Nueva Zelanda (1893); Australia (1902); Finlandia (1906); Noruega (1913); Dinamarca (1915); los Países Bajos y la Unión Soviética (1917); Canadá y Luxemburgo (1918); Austria, Checoslovaquia (en la actualidad República Checa y Eslovaquia), Alemania, Polonia y Suecia (1919); Bélgica (parcial, en 1919; completo, en 1948); Ecuador (1929); Sudáfrica (1930); Brasil y Uruguay (1932); Turquía y Cuba (1934); España (1931); Francia (1944); Italia y Japón (1946); China y Argentina (1947); Corea del Sur e Israel (1948); Chile, India e Indonesia (1949).

Para Manuel Alcántara, una definición mínima de representación contemporánea, sería:

“Es el hecho mediante el cual un representante, gobernante o legislador, actúa en nombre de un representado para la satisfacción, al menos en teoría, de los intereses de este último. Los actos del representante obligan al representado, pero éste tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades a sus delegados (gobernantes o legisladores) a través de mecanismos electorales institucionalizados”.

Atendiendo a esta definición, que establece claramente la relación entre el representante (legislador) y el representado (ciudadano o elector), queda claro, que los legisladores en teoría son los portavoces de los intereses de sus representados. Pero ¿a quiénes representan exactamente los legisladores?, en la actualidad, y sobre todo en países de América Latina se percibe un divorcio en la comunicación e interacción entre los legisladores y los habitantes, ya que los legisladores, visitan o entablan una cierta comunicación con sus representantes en tiempos electorales, donde le solicitan su voto; sin embargo, al concluir el periodo electoral y tras ser electos, en muy raras ocasiones regresan a entablar comunicación o rendir cuentas de sus actos, votos y decisiones a sus electores. Por ello decimos que actualmente existe un divorcio en la comunicación entre el representante y el representado; aclarando que este fenómeno no es nuevo.

Pero ¿a qué se debe dicho divorcio?, podríamos decir que con la evolución de la democracia representativa,⁷ se gana la inclusión del sufragio de sectores o minorías de la población que antes no tenían posibilidades de votar; sin embargo, en lo que se refiere a la relación entre los representantes y representados, está es cada vez más lejana; entre otros factores, esto se debe a la creciente participación protagónica de los partidos políticos. Quienes han logrado un monopolio casi perfecto en las democracias representativas, ya que, en la actualidad en muchos países se vive los que se le ha llamado como una democracia de partidos, donde la competencia electoral gira y se articula en torno a los partidos políticos, basándose en la existencia de organizaciones fuertes y cohesionadas, que compiten en elecciones libres, mediante las cuales sometían al escrutinio del electorado sus propuestas y programas de gobierno (Martínez, 2006: pag. 17).

Con la ampliación del sufragio se provocó un cambio fundamental en la naturaleza de la democracia representativa. Surgieron los partidos políticos de masas, donde el papel de los diputados se vio transformado, debido a que los partidos impusieron la disciplina del voto y se conformaron los llamados grupos parlamentarios (Martínez, 2006: pag. 17). Con el tiempo y ante la evolución de los sistemas representativos de gobierno, así como el crecimiento en la población, propicio que las legislaturas incrementaran el número de escaños. Y si además tomamos en cuenta que algunos países han adoptado sistemas electorales de representación proporcional, donde se asignan un determinado número de escaños entre las diferentes candidaturas propuestas por los partidos, de manera proporcional a los resultados (estos son los conocidos diputados de representación proporcional o plurinominales). Entre otros factores, estás son algunas de las

7. Las características definitorias y mínimas de una democracia representativa, serían la elección de los gobernantes por los gobernados; la existencia de un cierto margen de maniobra de los representantes en el ejercicio de su función; la libertad de expresión y la formación de la opinión pública, y el hecho de que las decisiones se alcancen mediante debate y deliberación (Manin, 1998).

causas que han propiciado un crecimiento desproporcionado en algunas de las legislaturas en el mundo.

Este creciente protagonismo de los partidos políticos, aunado a la dificultad o falta de creatividad que han encontrado los legisladores, para establecer una comunicación permanente con sus electores y/o representados, así como otros factores no menos importantes, son los que han propiciado una crisis de representación, misma que se expondrá a detalle en el siguiente capítulo.

En algunos países Latinoamericanos como México, se han realizado reformas en materia electoral, donde se permite ya las candidaturas independientes⁸, es decir, cualquier ciudadano puede postularse como Legislador (Senador o Diputado) como ciudadano independiente, sin la necesidad de ser postulados por un partido político. Esto ha posibilitado acceder a un número reducido aún, pero al final ya es palpable y visible la posibilidad de ser legislador independiente.

Pero sintetizando, podríamos decir que uno de los logros de la revolución francesa, fue sin duda alguna, que el voto de cada representante de cada estamento contara igual, o dicho en otras palabras, un voto por cabeza (Reynoso, 2004: pag. 33). Y por otra parte la representación política sólo puede darse a través de elecciones (Liñerira, 2006: pag. 74); y es a través de las elecciones, donde los electores, realizan un análisis prospectivo sobre las actuaciones que los representantes harán. En ese momento los ciudadanos delegan a sus representantes, la capacidad y responsabilidad de representarlos, en la toma de decisiones inherentes a la vida pública de la sociedad en que viven. Y son las elecciones, el procedimiento mediante el cual los electores pueden exigir responsabilidades a sus representantes. Por otra parte, los representantes o legisladores deben de ser capaces de receptivos ante las demandas de sus electores, con ello ganaran mayor credibilidad y legitimidad.

Lo que hoy denominamos democracia representativa, tiene sus orígenes en un sistema de instituciones que se establecieron tras las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa; y en los últimos doscientos años, el gobierno representativo ha sufrido cambios, siendo uno de los más importantes, la gradual ampliación del derecho al voto y el establecimiento del sufragio universal (Manin, 2006: pag. 11-14). Los gobiernos representativos, pueden encontrarse además dentro de lo que conocemos como regímenes democráticos, lo cual se entiende como el conjunto de mecanismos que determinan el acceso a los puestos más altos de autoridad y decisión del estado a través de un conjunto de instituciones (Reynoso, 2004: pag. 39).

Ahora bien, y hablando de nuestro objeto de estudio (las legislaturas), podemos decir que existen dos tipos de poderes legislativos, los bicamerales y los unicamerales; en las primeras, se expresa la representación igualitaria y la segmentación en distritos electorales, mientras que para la otra, los electores se encuentran representados en forma igualitaria por territorio; esto es, que se encuentran representados a través de regiones, provincias, estados o comunidades, las cuales eligen al mismo número de representantes, sin importar si un estado o comunidad cuenta con un mayor número de población que el otro.

8. Quienes quieran postularse por la vía independiente, requieren cubrir una serie de requisitos que la Ley impone, como por ejemplo conseguir firmas de ciudadanos como respaldo a sus candidaturas independientes.

Existen países en América Latina, como México por ejemplo, que cuenta con un sistema bicameral legislativo, donde su cámara baja (la de diputados) se encuentra conformada principalmente por el principio de un voto por habitante, que en teoría el territorio nacional se encuentra dividido en distritos electorales, que representan en promedio al mismo número de electores, es decir, hay una elección de diputados de manera proporcional al número de habitantes; sin embargo, la elección de la cámara alta (los senadores), son electos por el criterio de territorio, sin importar el número de habitantes o electores que conformen cada uno de los estados. Pero además de ello, se cuenta con la elección de 200 diputados y 64 senadores de representación proporcional, que son repartidos entre los partidos políticos, según el porcentaje de votos obtenidos en cinco diferentes circunscripciones, que a su vez se encuentran conformadas por diferentes estados de la república.

Con esto, México cuenta con un poder legislativo conformado por tres distintos principios, el de representación proporcional de acuerdo con el número de electores, el de la orientación de igualdad representativa de acuerdo al territorio de los estados, y el de representación proporcional que es un reparto de escaños entre partidos políticos de acuerdo al número o porcentaje de votos obtenidos. Lo cual podría significar una sobrerrepresentación legislativa, tal y como analizaremos posteriormente.

1.2. Crisis de la representación

Ya expusimos de manera breve, la evolución de la representación y la forma en la que se lleva a cabo; pero ahora nos resta situar nuestro análisis a través del contexto que se vive en torno a la representación. Encontrando en países de América Latina un punto casi generalizado de coincidencia, la crisis de representación (Paramio, 2005), la cual surge entre otras cosas, debido a que los ciudadanos no se sienten bien representados, ni bien servidos por los gobiernos. Y siendo la principal función de los legisladores (la de representar a la ciudadanía), resultaría importante estudiar el caso de los legisladores latinoamericanos. Por ejemplo, el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional⁹, sitúa a la mayoría de los países de América Latina entre los países con mayor corrupción en el Mundo.¹⁰ Además el barómetro global de la corrupción estudio elaborado por Transparencia Internacional, en la sección Latino América y el Caribe, establece que la percepción de los partidos políticos y del poder legislativo como las instituciones más corruptas.¹¹

Con ello se refuerza aun más la crisis de representación que sufren los países de América Latina, donde la población desconfía y no se siente bien representada por los partidos políticos y el poder legislativo. Aquí toma entonces especial relevancia el debate de la sobrerrepresentación legislativa; debido al descredito que tiene este poder frente a la ciudadanía, donde carece de una

9. Para mayores detalles, véase el Índice de Percepción de la Corrupción 2020 en: <https://www.transparency.org/en/>

10. Un caso excepcional es el caso de Chile y Uruguay, quienes están situados dentro del grupo de países con menores índices de de Percepción de la Corrupción (IPC).

11. En una escala el 1 al 5, donde 1 representa nada corrupto y 5 muy corruptos, los partidos políticos obtuvieron una puntuación de 4 y el poder legislativo con 3.7 puntos. Para mayores detalles, se puede consultar el sitio web: <https://www.transparency.org/es/publications/global-corruption-barometer-latin-america-and-the-caribbean-2019>

legitimidad. Por ello sería conveniente estudiar el fenómeno desde la perspectiva de la sobrerrepresentación, ya que quizás ello pueda ofrecer una de entre varias opciones de solución viable a dicha crisis de representación.

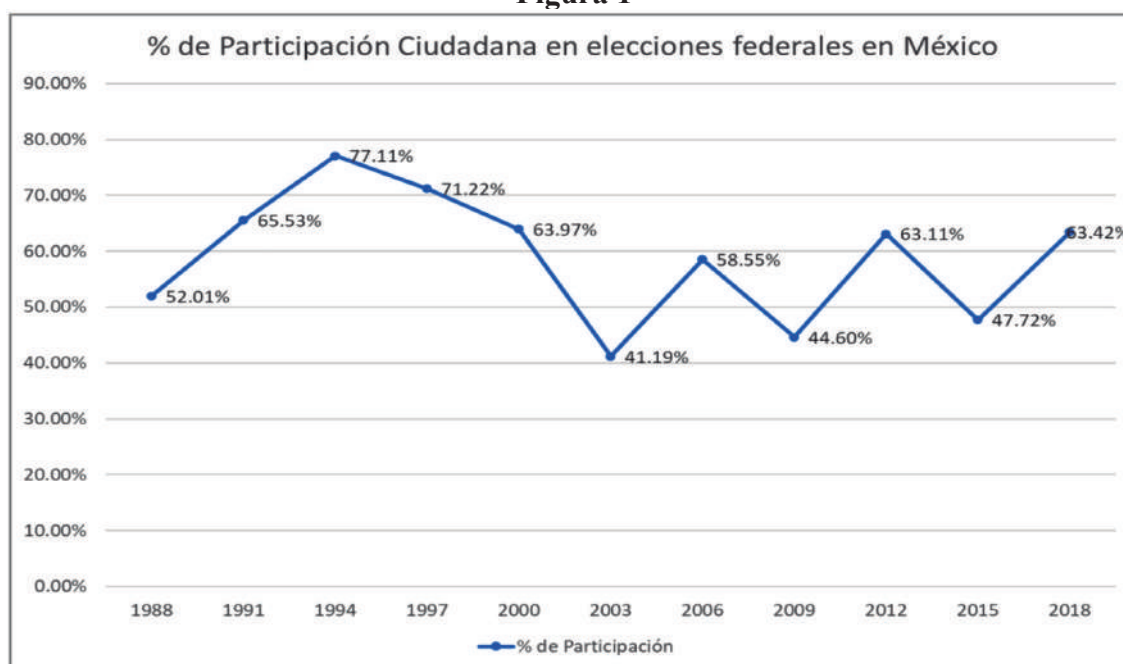
El poder legislativo en países democráticos es la expresión más directa y plural de la soberanía popular, situación que los ubica en el lugar de mayor relevancia en la legitimidad democrática (Alcantar, 2005: pag. 36). Aún así ha ido aumentando la “*crisis de representatividad de los parlamentos contemporáneos*”, debido a una serie de elementos que han contribuido a profundizarla, en entre ellos se encuentra el hecho de que las cuestiones importantes y políticas públicas de los diferentes países, se resuelven o se acuerdan en otros escenarios o tribunas, dejando de lado el debate y la deliberación que pudiera existir en el seno de los parlamentos (Alcántara, 2005: pag. 37). Terminando por convertir a los parlamentos como en un simple trámite, sobre el cual tienen que pasar ciertas decisiones, pero que además no se discuten o definen ahí, sino en las cúpulas o elites del poder, ya sea entre las dirigencias de los partidos, en el poder ejecutivo o entre los poderes facticos.

La crisis de representatividad de los parlamentos en América Latina, se ha profundizado, debido a una serie de factores o fenómenos que se han dado a lo largo de su historia, entre los cuales podríamos destacar los siguientes:

- a) Algunos países de América Latina han sufrido con regímenes autoritarios y hegemónicos, los cuales no han permitido el desarrollo del poder legislativo, convirtiéndolo en muchas ocasiones en una “*mera instancia ratificadora*” (Alcántara, 2005: pag. 38).
- b) Continuamente se ha venido cediendo facultades al poder ejecutivo, poniendo en entredicho la igualdad de poderes, y permitiendo discrecionalidad en el ejercicio del poder.
- c) La población en ocasiones demuestra grandes expectativas en los gobiernos para resolver las constantes crisis políticas y económicas; sin embargo, los gobiernos y parlamentos en su conjunto, no han logrado satisfacerlas, lo cual ha propiciado una desigualdad social, pobreza, desempleo, etc., ante lo cual la población, tiende a desacreditar y deja de creer en los poderes públicos, entre ellos el propio parlamento.
- d) Los actos de corrupción constante, la impunidad, la mala utilización y discrecionalidad con la que se han manejado los recursos públicos, así como el uso patrimonialista de las instituciones de carácter público, los sueldos y percepciones económicas desproporcionadas, así como el reparto de posiciones o candidaturas y empleos dentro del sector público entre partidarios y/o elites políticas. Han propiciado una percepción de la población negativa hacia el gobierno y sus tres diferentes poderes de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial).

Todo esto, ha provocado una crisis aguda de la representación política en América Latina, donde si bien es cierto que los ciudadanos al acudir a las urnas siguen votando por los partidos políticos, dejando de lado candidaturas ciudadanas o independientes en algunos países; lo cierto es que cada vez es menor el porcentaje de electores que acuden a votar. Por ejemplo y retomando el caso de México, en la figura 1, podemos observar como la participación de los votantes en ese país ha venido a menos. Lo cual de cierta manera confirma las teorías sobre el desencanto y la poca credibilidad de la ciudadanía en sus representantes.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre elecciones federales del Instituto Nacional Electoral “INE” (www.ine.mx).

1.3. Conceptualización o definición de conceptos

Para poder comprender de mejor manera el tema de análisis de nuestro documento, debemos de conceptualizar o definir qué es lo que se debe de entender por cada uno de los conceptos que emplearemos dentro de nuestro estudio, esto con la finalidad de evitar confusiones y sobre todo operacionalizar nuestros indicadores.

I. Sobrerrepresentación legislativa

Algunos autores establecen que se da la *malapportionment* o sobrerrepresentación legislativa, cuando en algunas zonas de un país se asignan más escaños en relación con la población que otras zonas; o cuando, las unidades geográficas tienen un porcentaje de escaños legislativos que no son iguales al porcentaje de su población. Y en general casi todas las definiciones establecen una desproporción o distorsión entre el número de escaños legislativos y el número de habitantes de las extensiones territoriales (Reynoso, 2004: pag. 26). Pero el objeto de nuestro estudio no es el análisis de la sobrerrepresentación distrital o por estados, tal y como ya existen algunos análisis bien realizados, como por ejemplo, el que plantea Diego Reynoso en su libro titulado: Votos ponderados, sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital. Lo que perseguimos en este documento, es un análisis del tamaño ideal de los congresos, parlamentos o poderes legislativos en países de América Latina, lo cual implicaría que un parlamento con muchos legisladores también causa una sobrerrepresentación legislativa, así como un número menor o equitativo de legisladores de acuerdo con su población o extensión territorial, produciría parlamentos equilibrados.

Por ello, dentro del presente texto, hemos denominado que existe la sobrerrepresentación legislativa nacional, cuando un parlamento o poder legislativo de un país, tiene un número de escaños desproporcionado en relación al número de habitantes con el que cuenta dicho país, porque un fenómeno es la sobrerrepresentación legislativa distrital, y otro por así llamarle, la sobrerrepresentación legislativa de una nación, es decir, puede existir un país que no tenga una sobrerrepresentación distrital, sin embargo, si puede tener una sobrerrepresentación legislativa federal; o viceversa.

De tal suerte, que tal y como ya establecimos anteriormente, realizaremos un análisis comparativo del tamaño de los parlamentos y no de cuál es la fórmula que se utiliza para la conformación, o distribución de los escaños legislativos, entre las diferentes unidades, sectores, distritos o comunidades territoriales de América Latina.

II. Legislativo

En los diferentes sistemas de gobierno (presidencial, semipresidencial, parlamentario, etc.) encontramos la división de tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), en ellos descansa el orden que un gobierno impera en una sociedad. Pero para nuestro objeto de estudio, el importante o relevante de estos tres, es el poder legislativo, el cual es llamado o denominado de diferentes maneras (parlamento, congreso, legislativo, etc.); pero a pesar de sus diferentes expresiones y formas de elección y conformación, hemos decidido llamarle parlamento o congreso al conjunto de congresistas, diputados o senadores que pertenecen a esta clase de poder en sus respectivos países.

Como ya se mencionó anteriormente, el parlamento o congreso se diferencia de un país a otro de acuerdo con el número de cámaras por el cual se compone, es decir, existen los parlamentos unicamerales y los bicamerales. Los unicamerales existen cuando existe un solo *demos* a representar, mientras que los bicamerales fueron adoptados con la finalidad de compensar o equilibrar las cuotas de poder en el sistema político (Alcántara; 2005: pag. 187). Entonces, los países que analizaremos serán divididos en dos grupos, 1) unicamerales, y 2) bicamerales.

III. Electorado

Por electorado, debemos entender a toda aquella persona que cumpla los requisitos del país en el que vive, y que de acuerdo a la ley en la materia, se encuentra en condiciones legales para emitir su voto.

2. ANÁLISIS EMPÍRICO

Comencemos por tratar de establecer qué tipo de factores son los que determinan el número de escaños en los parlamentos, es decir, por ejemplo, porque México tiene 628 legisladores, mientras que Argentina tiene solo 329 (Senadores 78 y Diputados 257). Para ello y de acuerdo con los criterios de selección o distribución de los escaños en los diferentes países, parece coherente el suponer que la población es un factor determinante que incide sobre el tamaño de un parlamento, ya que aparentemente en la medida que un país tenga una mayor población, será mayor el número de representantes o escaños legislativos.

Pero para comprobar dicha hipótesis de una relación positiva entre la población y el número de escaños de los parlamentos en América Latina, sometimos al análisis de regresión un modelo que se conforma por las variables independientes de población, superficie territorial, número efectivo de partidos parlamentarios, el tipo de sistema legislativo “unicameral o bicameral” y como indicadores económicos el índice de desarrollo humano, y el producto interno bruto nominal; y siendo nuestra variable dependiente fue el número de escaños. Además, nuestra variable control sería la selección de casos en países de América Latina, debido a que análisis comparativo se enfoca principalmente entre países Latinoamericanos.

Con la finalidad de evitar cualquier tipo o problema de colinealidad, lo cual implicaría una alteración en el coeficiente de R^2 . Por otra parte, nos interesa seleccionar las variables que realmente tienen una significación en nuestro modelo de análisis de regresión, para lo cual observemos la tabla 1 que representa la correlación bivariada entre las variables antes mencionadas.

Tabla 1

Correlaciones

		Escaños	Tipo de Sistema Legislativo	Número Efectivo de Partidos Parlamentarios	Producto Interno Bruto Nominal	Población	Índice de Desarrollo Humano	Superficie territorial
Escaños	Correlación de Pearson	1	.557*	.491*	.881**	.901**	.262	.790**
	Sig. (bilateral)		.016	.038	.000	.000	.294	.000
	N	18	18	18	18	18	18	18
Tipo de Sistema Legislativo	Correlación de Pearson	.557*	1	.281	.308	.372	.308	.413
	Sig. (bilateral)	.016		.258	.214	.128	.214	.089
	N	18	18	18	18	18	18	18
Número Efectivo de Partidos Parlamentarios	Correlación de Pearson	.491*	.281	1	.587*	.670**	.160	.686**
	Sig. (bilateral)	.038	.258		.010	.002	.525	.002
	N	18	18	18	18	18	18	18
Producto Interno Bruto Nominal	Correlación de Pearson	.861**	.308	.587*	1	.978**	.237	.882**
	Sig. (bilateral)	.000	.214	.010		.000	.344	.000
	N	18	18	18	18	18	18	18
Población	Correlación de Pearson	.901**	.372	.670**	.978**	1	.228	.940**
	Sig. (bilateral)	.000	.128	.002	.000		.363	.000
	N	18	18	18	18	18	18	18
Índice de Desarrollo Humano	Correlación de Pearson	.262	.308	.160	.237	.228	1	.218
	Sig. (bilateral)	.294	.214	.525	.344	.363		.385
	N	18	18	18	18	18	18	18
Superficie territorial	Correlación de Pearson	.790**	.413	.686**	.882**	.940**	.218	1
	Sig. (bilateral)	.000	.089	.002	.000	.000	.385	
	N	18	18	18	18	18	18	18

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral)

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)

^a Países América Latina = 1

Nota Fuente: de elaboración propia a partir del análisis de datos de las variables.

De la tabla 1 se desprenden varias cosas:

- Que las variables de población, superficie territorial y el producto interno bruto, mantienen una alta correlación entre sí, por lo cual, si incluyéramos las tres variables en nuestro modelo, se provocaría un problema de colinealidad. Por lo que optamos por suprimir del modelo de regresión las variables de superficie y producto interno bruto; en razón de que, se explica que a mayor superficie territorial, mayor será la población, y a mayor pobla-

ción, mayor será el índice del producto interno bruto nominal. Y como lo que nos interesa conocer es si existe o no una relación positiva entre la población de los países y el número de escaños legislativos nacionales; por ello es que decidimos conservar la variable de población y no la de superficie territorial.

- b) Destacamos además las correlaciones entre el número de escaños legislativos y las variables del tipo de sistema legislativo y el número efectivo de partidos parlamentarios. Ya que resulta coherente que si un parlamento cuenta con dos cámaras legislativas (diputados y senadores), sea mayor el número de escaños, así como al existir un mayor número de escaños por repartir, mayor posibilidad existirá de que aumente el número efectivo de partidos parlamentarios.

Sobre la tabla 2, donde se desarrolla el modelo 1 del análisis de regresión indica que existe una correlación positiva y significativa entre la interacción de la Población y el Número de Escaños Parlamentarios en América Latina, siendo muy elevada la covariación ($R^2=0.811$). Y al incluir otras variables con impacto significativo, la variable de población permanece estable y contribuye en una porción significativa a explicar las variaciones del Número de Escaños Parlamentarios, tal y como se puede corroborar en los modelos 2, 3 y 4.

Tabla 2
Análisis de Regresión Múltiple

Efectos de la población y el número efectivo de Partidos, en el Número de Escaños Legislativos en América Latina Diputados y Senadores				
	Modelo No.1	Modelo No.2	Modelo No.3	Modelo No.4
Población	0.901*** 8.291 (0.000)	0.805*** 7.970 (0.000)	0.948*** 7.829 (0.000)	0.948*** 7.507 (0.000)
Tipo de Sistema Legislativo	Omitida	0.257** 2.458 (32.443)	0.265** 2.832 (9.726)	0.266** 2.648 (32.232)
Número Efectivo de Partidos Parlamentarios	Omitida	Omitida	-0.218* -1.861 (9.726)	-0.218* -1.793 (10.093)
Índice de Desarrollo Humano Municipal	Omitida	Omitida	Omitida	0.001* 0.010 (269.893)
R² global	0.811	0.868	0.894	0.894
R² global ajustado	0.799	0.851	0.872	0.862
F signif.	.000	.000	.000	.000
N Total	18	18	18	18

En primer lugar figuran los coeficientes estandarizados de *beta*, en segundo lugar los valores absolutos de la prueba *t*.

*** $p < .001$ ** $p < .10$ * $p < .05$ Nota: Los errores estándar están entre paréntesis

De acuerdo con nuestra hipótesis, la población presenta una asociación positiva y significati-

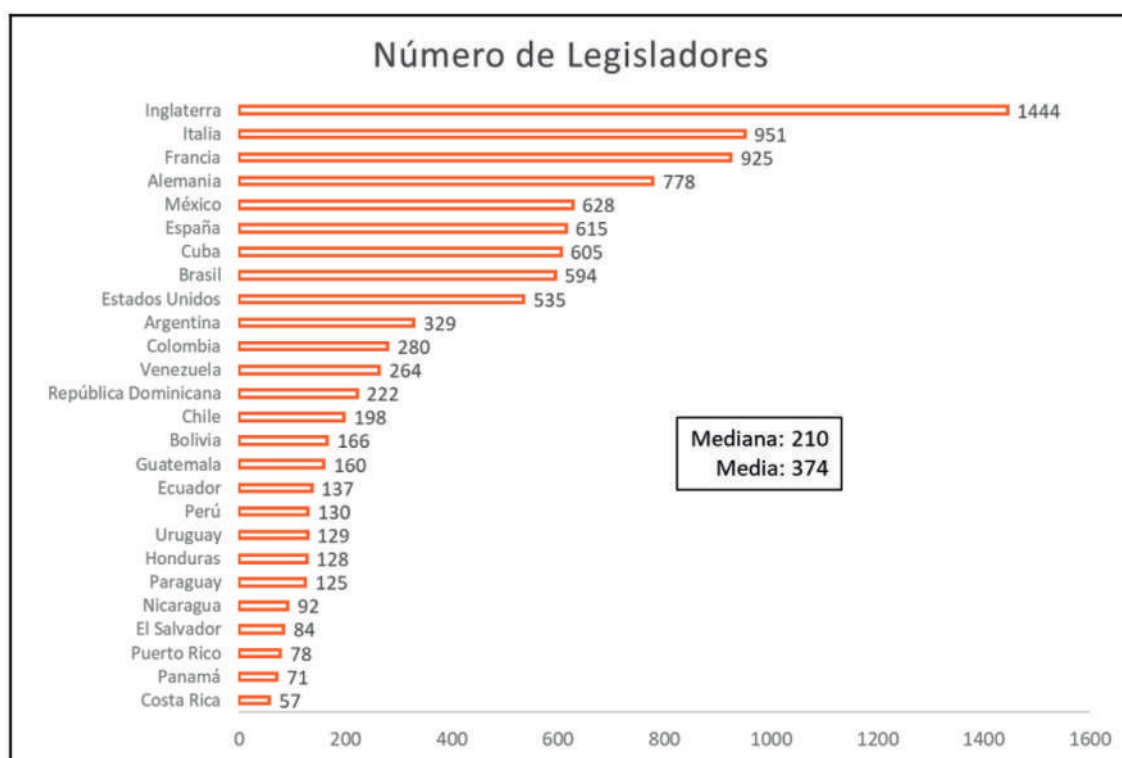
va con el número de escaños Parlamentarios en los Países de América Latina, indicando que los países con mayor población tienden a presentar un mayor número de escaños legislativos. Teóricamente, la variable interviene en el proceso de construcción o definición del tamaño de un parlamento. En este sentido, la evidencia empírica revela una tendencia: cuanto mayor es la población, más probabilidades hay de encontrarnos con un número mayor de escaños legislativos; lo cual resulta hasta cierto punto obvio. Así mismo se desprende que la influencia que se pensaría que pudiera llegar a tener el número efectivo de partidos parlamentarios, en el número de escaños legislativos, no es determinante; es decir, esta variable resulto con coeficientes negativos. Lo cual nos indica que no necesariamente a mayor número de partidos parlamentarios, mayor será el tamaño del parlamento.

Ahora bien, ya que pudimos determinar que la población es un factor determinante para el tamaño o número de escaños parlamentarios, podremos dar un segundo paso en nuestro análisis empírico de la sobrerrepresentación legislativa en los países de América Latina. Para lo cual nos situaremos en el tamaño o proporción de nuestro objeto de estudio (los parlamentos o congresos).

Por ello, resulta relevante en un primer momento realizar una comparación entre países seleccionados de marea arbitraria, donde lo mismo incluimos a países de América Latina, así como de Europa y los Estados Unidos. En la figura 2 se muestra una comparación en cuanto a números legisladores (diputados y senadores), sin importar al principio si son estados federales o no, o si cuentan o no con un sistema legislativo bicameral o unicameral. La idea es situarnos en un panorama internacional sobre del número de escaños parlamentarios.

En un análisis simplista diríamos que de los países de Latinoamérica México, Cuba y Brasil que son las naciones con mayor número de legisladores, y que, por ello bien podrían estar sobrerrepresentados o desproporcionados en lo que se refiere al número de escaños parlamentarios. Sin embargo, habría que tomar otros factores tal y como ya expusimos anteriormente; por ejemplo, en la figura 2, lo mismo se incluyeron países con sistemas unicamerales y bicamerales, así como a los Estados Unidos y Europa, y países considerados como democráticos o en proceso de serlo, y los no democráticos (Cuba o Venezuela, por ejemplo), donde el contexto social, cultural, económico y demográfico no es el mismo.

Figura 2



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina – Universidad de Salamanca “OIR” (<http://americo.usal.es/oir/>).

A priori diríamos que de los países de Latinoamérica México, Cuba y Brasil que son las naciones con mayor número de legisladores, y que, por ello bien podrían estar sobrerrepresentados o desproporcionados en lo que se refiere al número de escaños parlamentarios. Sin embargo, habría que tomar otros factores tal y como ya expusimos anteriormente; por ejemplo, en la figura 2, lo mismo se incluyeron países con sistemas unicamerales y bicamerales, así como a los Estados Unidos y Europa, y países democráticos y no democráticos (Cuba, por ejemplo), donde el contexto social, cultural, económico y demográfico no es el mismo.

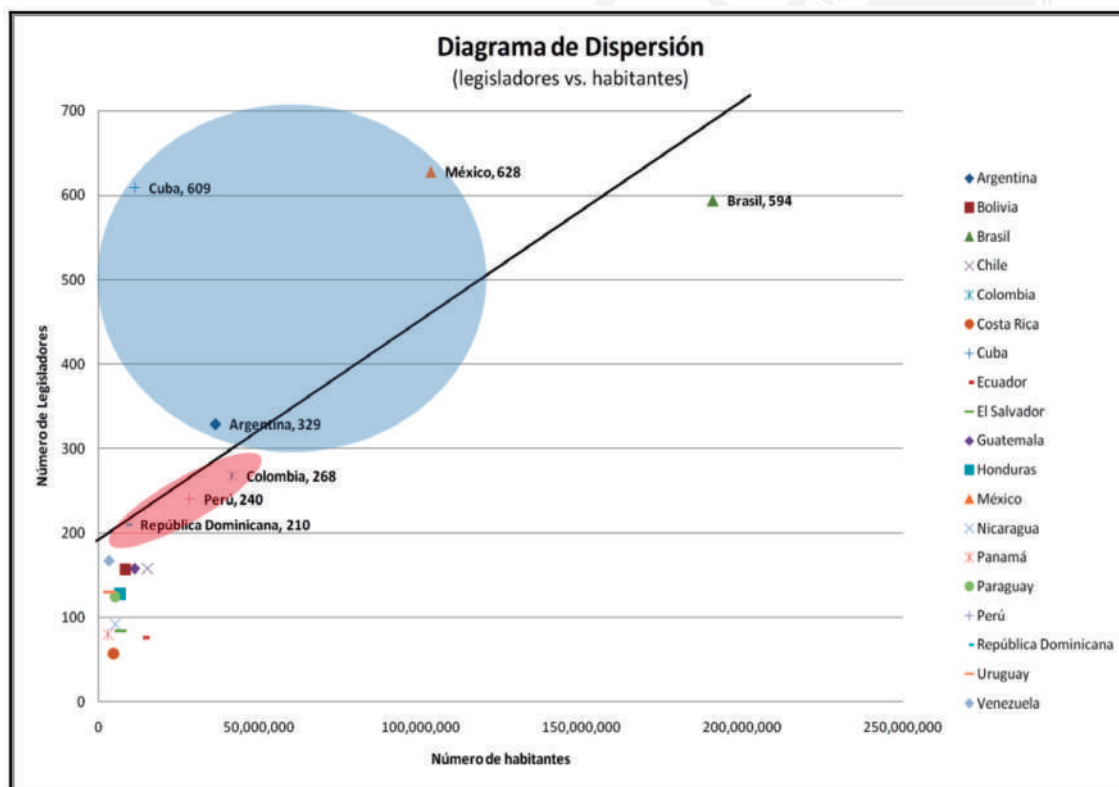
Ahora bien, si eliminamos de nuestra comparación a Estados Unidos y los países de Europa, la comparación resulta más homogénea, ya que la realidad o el contexto de Latinoamérica es distinto al de Estados Unidos y Europa. Sin embargo y considerando que estamos hablando de países con una arraigada y larga tradición democrática, en comparación con países de América Latina, la comparación del número de legisladores puede servir para plantearnos quizás una idea de cuál es el tamaño ideal de un poder legislativo. O por lo menos, del tamaño de los parlamentos en naciones consideradas como más desarrolladas.

Por otra parte y si agregamos un elemento fundamental que es el número de habitantes, el análisis puede ser aún más completo, en la figura 3, podemos observar que la línea de tendencia sugiere que países como México (628 legisladores), Cuba (609 legisladores) y Argentina (329

legisladores) están por encima de la tendencia Latinoamericana, y otros países como Colombia (268 legisladores), Perú (240 legisladores) y República Dominicana (210 legisladores) se encuentran dentro de lo que nosotros llamamos el límite de la representación equilibrada; y además se encuentra Brasil (594 legisladores), con un número elevado de legisladores, que sin embargo, y debido al número de población, es el país, por así decirlo, más equilibrado de acuerdo a el esquema de la figura 3.

Nos llama mucho atención el caso de Cuba, pues es un país con una población y extensión territorial baja, y sin embargo mantiene un congreso (unicameral) con un número de escaños (605), que incluso supera por mucho países como Argentina o Brasil con un sistema bicameral. Y siendo que tiene una población 18 veces menor que Brasil y 03 veces menor que Argentina, así como una superficie territorial 73 veces menor que Brasil y 25 veces menor que Argentina.

Figura 3



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina – Universidad de Salamanca “OIR” (<http://americo.usal.es/oir/>).

Para una mayor comprensión de la figura 3, exponemos ahora la tabla 3, donde se expresan en la segunda columna el número de diputados, en la tercera el número de senadores (en caso de ser un sistema bicameral), en cuarto el número total, y por último el número de habitantes con el que cuenta dicho país (Nota: los países están ordenados por orden alfabético, y no por otro tipo de valores).

Hasta ahora hemos podido observar graficas donde mezclamos en un principio a países de Europa, con Estados Unidos y los países Latinoamericanos (ver figura 1); para después observar solo a países Latinoamericanos, sin importar el tipo de sistema legislativo (unicameral o bicameral) con el que cuenta cada uno de estos países (ver figuras 2, 3 y tabla 3). Ahora dividiremos a los países de América Latina en dos grupos según el tipo de sistema legislativo que tienen (unicamerales o bicamerales). Con la finalidad de establecer semejanzas y similitudes con los que cuentan cada uno de ellos, así como de efectuar una análisis comparativo más equilibrado y justo.

Tabla 3
Composición del Poder Legislativo en Países Latinoamericanos

País	Senadores	Diputados	Total	Habitantes
Argentina	72	257	329	45,195,777
Bolivia	36	130	166	10,351,118
Brasil	81	513	594	210,835,000
Chile	43	155	198	17,574,003
Colombia	108	172	280	51,049,498
Costa Rica	0	57	57	5,137,000
Cuba	0	605	605	11,193,470
Ecuador	0	137	137	17,475,570
El Salvador	0	84	84	6,704,121
Guatemala	0	160	160	17,263,239
Honduras	0	128	128	9,368,926
México	128	500	628	126,014,024
Nicaragua	0	92	92	6,351,956
Panamá	0	71	71	4,170,607
Paraguay	45	80	125	7,252,672
Perú	0	130	130	31,237,385
Puerto Rico	27	51	78	3,670,454
República Dominicana	32	190	222	11,229,403
Uruguay	30	99	129	3,505,985
Venezuela	57	207	264	32,606,000

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina – Universidad de Salamanca “OIR” (<http://americo.usal.es/oir/>).

2.1. Países con sistema legislativo unicameral

A través de la figura 4 observamos que, en los países con un sistema unicameral, por lo general son países de muy pocos habitantes (Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela). Con lo que se esperaría entonces que sus respectivos parlamentos fueron moderados en su tamaño o número de escaños, ya que no cuentan con amplio número de habitantes o territorio que representar, ya que además de ser países con poblaciones pequeñas, su territorio no es muy grande.

En la tabla 4 agregamos un elemento más con la finalidad de realizar un análisis más preciso, y es la división del número de habitantes, entre el total de legisladores federales, lo que nos arroja lo que podría ser tomado como un indicador de la sobrerrepresentación, al cual llamaremos,

“habitantes por legislador”.

Tabla 4

Grupo de Países Latinoamericanos Unicamerales

País	Diputados	Habitantes	Habitantes por legislador
Perú	130	31,237,385	240,288
Ecuador	137	17,475,570	127,559
Guatemala	160	17,263,239	107,895
Cuba	605	11,193,470	18,502
Honduras	128	9,368,926	73,195
El Salvador	84	6,704,121	79,811
Nicaragua	92	6,351,956	69,043
Costa Rica	57	5,137,000	90,123
Panamá	71	4,170,607	58,741
Mediana	128	9,368,926	79,811

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina – Universidad de Salamanca “OIR” (<http://americo.usal.es/oir/>).

Observemos ahora la Tabla 4 el número de habitantes por legislador en países con sistema legislativo unicameral, que representa el indicador de habitantes por legislador “IHL”, y que muestra la mediana de habitantes por legislador del conjunto de estos países con sistema unicameral, ubicando a Perú, Ecuador, Guatemala y Cuba con una sobrerrepresentación, ya que se ubican por encima de la mediana de este segmento de países.

Al no encontrarnos estudios o análisis que hablen sobre el tamaño ideal de un parlamento, o entorno a la sobrerrepresentación legislativa, visto desde la perspectiva nacional, y no distrital. Ya que, en efecto son muchos los textos que analizan la sobrerrepresentación legislativa distrital o proporcional a la población de estados, provincias y comunidades. Y como el objetivo central de este texto es tratar de encontrar una media que proponga o nos acerque al tamaño equilibrado de los parlamentos en América Latina, hemos desarrollado un índice, el cual nos servirá para establecer cuando existe sobrerrepresentación legislativa nacional y cuando no la hay. Decisión que podrá, y quizás será muy discutida y cuestionada, sin embargo, lo hacemos con la plena intención de tomar un punto de partida, que sin duda alguna amerita una investigación más profunda en torno a la sobrerrepresentación legislativa federal o tamaño ideal de los parlamentos, pero además queremos generar un debate y análisis teórico, así como académico sobre el tema.

Tras haber hecho la anterior acotación, definiremos nuestra fórmula propuesta del índice de sobrerrepresentación por país, así como el número de legisladores ideal por país, utilizando como base el índice antes citado.

El primer paso sería obtener el indicador de habitantes por legislador en cada uno de los países observados; para lo cual dividimos en dos grupos (alto y bajo) de acuerdo al número de habitantes de cada uno de estos países; que a su vez, fueron divididos previamente en dos grupos (unicamerales y bicamerales); de forma tal, que los grupos de países unicamerales quedaron divididos tal y como se muestra en la tabla 4, donde el grupo de países al cual hemos denominado “Altos”, se compone por países que su población está por encima de la media, es decir, oscila entre los 12,100,253 y 31,237,385 habitantes. Así mismo, pero en sentido inverso, el grupo de países denominado como “Bajos”, se compone por países cuya población se encuentra por debajo de la media, quedando el rango de habitantes conformado de la siguiente manera: de 4,170,607 a 12,100,253 habitantes.

Una vez que hemos dividido a los países en dos grupos, lo que hicimos fue sacar la media del total de escaños legislativos excluyendo a Cuba, para evitar un sesgo, ya que Cuba tiene notoriamente una gran diferencia de legisladores para con el resto de países analizados, y de habitantes en cada uno de los grupos; obteniendo como resultados para el grupo de países denominado como Altos, una media poblacional de 21,992,065 habitantes y una media de escaños de 142; así mismo del grupo de países bajos, obtuvimos las medias de 7,154,347 habitantes y 86 escaños en promedio.

Tabla 5

Grupo de Países Latinoamericanos Unicamerales

Grupo	País	Número de Escaños	Población	Habitantes por legislador por país	Media de Escaños	Media Poblacional	Índice ideal de Sobrerrepresentación Nacional (ISN)	Diferencia Índice de Sobrerrepresentación y #Hab X Legis.por país	Congreso Ideal: Número de Legisladores ideal por cada país	Dif. #de Legis. ideal vs. Legis. por país	Situación
Alto	Perú	130	31,237,385	240,288	142	21,992,065	154,511	85,777	202	-72	Subrepresentado
	Ecuador	137	17,475,570	127,559				-26,952	113	24	Sobrerrepresentado
	Guatemala	160	17,263,239	107,895				-46,616	112	48	Sobrerrepresentado
	Cuba	605	11,193,470	18,502				-136,009	72	533	Sobrerrepresentado
	Honduras	128	9,368,926	73,195				-260	128	0	Acorde
Bajo	El Salvador	84	6,704,121	79,811	86	6,346,522	73,455	6,356	91	-7	Acorde
	Nicaragua	92	6,351,956	69,043				-4,412	86	6	Acorde
	Costa Rica	57	5,137,000	90,123				16,668	70	-13	Moderado
	Panamá	71	4,170,607	58,741				-14,714	57	14	Moderado

Fuente: Elaboración propia a partir de la población de cada uno de los países observador, según estimados de sus respectivos institutos de estadística y población, y la base de datos del Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina - Universidad de Salamanca “OIR”. Para mayores detalles visitar las páginas web: (http://unstats.un.org/unsd/methods/inter-natlinks/sd_natstat.asp) (<http://americo.usal.es/oir/>).

Ahora bien, con el resultado de las medias por grupo, lo que hicimos fue sacar un promedio

ideal de habitantes por legislador de cada uno de los grupos de países al cual denominamos: índice de sobrerrepresentación (véase columna 7 de la tabla 4), donde se dividió la media poblacional, entre la media de escaños de cada grupo respectivamente (excluido Cuba); obteniendo como coeficiente, un estimado del ideal del número de habitantes por legislador. Entonces y de acuerdo con nuestro índice sobrerrepresentación legislativa nacional que proponemos para medir la sobrerrepresentación de un parlamento; observamos que Ecuador, Guatemala y Cuba son países con una sobrerrepresentación legislativa, o en todo caso son países que se encuentran por debajo del número de habitantes por legislador promedio, de un grupo de países con similares condiciones que las suyas (unicamerales, de América Latina y con un rango de población similar). Mientras que los demás países se mantienen en un número de escaños equilibrado.

2.2. Países con sistema legislativo bicameral

Una vez que exploramos los países con sistema unicameral, analicemos ahora los datos y cifras de los países con sistema bicameral; para ello, al igual que el análisis anterior, los dividimos en dos grupos (altos y bajos) basándonos en el número de habitantes, y dividiéndolos con el criterio de que el grupo de altos estará integrado por países que estén por encima de la media de habitantes (47,207,630) y quienes se encuentren por de bajo de la media conformarán el grupo al cual hemos denominado “bajos”; lo anterior para evitar sesgos y evitar comparar países con una población muy grande como Brasil, con países como Uruguay que tiene una población de 3.5 millones de habitantes.

Entonces ahora sometamos a los países Latinoamericanos bicamerales, al análisis del *índice sobrerrepresentación legislativa nacional* que proponemos; de donde obtuvimos los resultados que se muestran en la tabla 5.

Tabla 6
Grupo de Países Latinoamericanos Bicamerales

Grupo	País	Número de Escaños	Población	Habitantes por legislador por país	Media de Escaños	Media Poblacional	Índice ideal de Sobrerrepresentación Nacional (ISN)	Diferencia Índice de Sobrerrepresentación y #Hab X Legis. por país	Congreso Ideal: Número de Legisladores ideal por cada país	Dif. #de Legis. ideal vs. Legis. por país	Situación
Alto	Brasil	594	210,835,000	354,941				118,407	891	-297	Subrepresentado
	México	628	126,014,024	200,659	458	108,273,575	236,534	-35,875	533	95	Sobrerrepresentado
	Colombia	280	51,049,498	182,320				-54,215	216	64	Sobrerrepresentado
	Argentina	329	45,195,777	137,373				-99,161	191	138	Sobrerrepresentado
	Venezuela	264	32,606,000	123,508				56,983	444	-180	Subrepresentado
	Chile	198	17,575,003	88,763				22,238	239	-41	Moderado
Bajos	República Dominicana	222	10,351,118	46,627	169	11,233,098	66,524	-19,898	141	81	Sobrerrepresentado
	Bolivia	166	7,252,672	43,691				-22,833	99	67	Sobrerrepresentado
	Paraguay	125	3,670,454	29,364				-37,161	50	75	Sobrerrepresentado
	Puerto Rico	78	3,670,454	47,057				-19,467	50	28	Sobrerrepresentado
	Uruguay	129	3,505,985	27,178				-39,346	48	81	Sobrerrepresentado

Fuente: Elaboración propia a partir de la población de cada uno de los países observador, según estimados de sus respectivos institutos de estadística y población, y la base de datos del Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina - Universidad de Salamanca "OIR". Para mayores detalles visitar las páginas web: (http://unstats.un.org/unsd/methods/inter-natlinks/sd_natstat.asp) (<http://americo.usal.es/oir/>).

Así podemos afirmar que de acuerdo con el índice sobrerrepresentación legislativa nacional, México, Colombia, República Dominicana, Bolivia, Paraguay, Puerto Rico y Uruguay, son países con un sobrerrepresentación legislativa. Mientras que Brasil, Argentina, Venezuela y Chile se encuentra en una situación Acorde de escaños legislativos.¹²

3. CONCLUSIONES

Si bien es cierto que la representación legislativa se basa en criterios de equidad y proporcionalidad de acuerdo con las variables de población y territorio, también es cierto, que la población es consecuencia del territorio. Por eso la variable de población se convirtió en el principal indicador del índice sobrerrepresentación legislativa nacional que proponemos como medida para determinar la sobrerrepresentación legislativa de un país, en relación con otras naciones. Por otra parte, la propuesta y resultados obtenidos a través del índice sobrerrepresentación le-

12. Es necesario aclarar, que para el caso de los países con sistema bicameral y debido a la gran diferencia de número de habitantes que existe entre el país más habitado de este grupo (Brasil) y el menor habitado (Uruguay), realizamos una división de dos grupos de países de acuerdo con el rango de su población (alto y bajo); esto con la finalidad de que los grupos resultaran más homogéneos en cuanto a su población y número de escaños legislativos.

gislatura nacional nos ayudó para acercarnos a lo que podría ser un número equilibrado de escaños legislativos acorde a la población de cada país. La medida y comparación que proponemos dentro de este documento resulta ser más realista y coherente. Evitando en todo caso, comparaciones simplistas y conclusiones sesgadas que se basan en solo una mera comparaciones de cifras, entre países de realidades y contextos muy diferentes.

Países como México, por ejemplo, destinan al año más de setecientos veinticuatro mil millones de dólares americanos al poder legislativo, deben de manera urgente redefinir la composición del número de sus escaños legislativos. Debido a que no necesariamente tener más significa ser más incluyente, es decir, se puede seguir siendo incluyente y equitativo con un congreso número menor legisladores. Además, que estudios serios como el de Manuel Alcántara y varios, demuestran en su obra la relación significativa entre el número de legisladores y el presupuesto destinado por los países a sus parlamentos. Y en todo caso, en una etapa en que las administraciones públicas se cuestionan sobre su eficiencia y eficacia, sería un tema a debate, la reducción o adelgazamiento del poder legislativo en países con una sobrerrepresentación legislativa nacional, que para el caso de nuestro análisis son, los países Latino Americanos con Sobrerrepresentación Legislativa Nacional son:

Tabla 7

Países Latinoamericanos con Sobrerrepresentación Legislativa Nacional

País	Legisladores Actuales	# de Legisladores ideal	Sobrerrepresentación en # de Legisladores	Tipo de Sistema Legislativo
México	628	533	95	Bicameral
Cuba	605	72	533	Unicameral
Argentina	329	191	138	Bicameral
Colombia	280	330	-50	Bicameral
República Dominicana	222	81	141	Bicameral
Bolivia	166	99	67	Bicameral
Guatemala	160	112	48	Unicameral
Ecuador	137	113	24	Unicameral
Uruguay	129	81	48	Bicameral
Paraguay	125	75	50	Bicameral
Puerto Rico	78	28	50	Bicameral

Fuente: Elaboración propia

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alcántara Sáez, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis el poder legislativo en América Latina*. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005) (comps). *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca, España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Paramio, Ludolfo (2001). *La crisis de la política en América Latina*. Ensayo publicado en la revista electrónica Praxis Sociológica. Disponible en: www.praxis sociologica.org
- Reynoso, Diego (2004). *Votos ponderados, "sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital"*. México: FLASCO - Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Manin, Bernard. (2006). *Los principios del gobierno representativo*. (2ª edición) Madrid, España: Alianza Editorial.
- Martínez, Antonia (2006) (comps). *Representación y calidad de la democracia en España*. España: Editorial Tecnos.

Páginas Web

- Gobierno de Argentina, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (Argentina): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.argentina.gob.ar/>
- Instituto Nacional de Estadística (Bolivia): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.ine.gov.bo/>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br/>
- Instituto Nacional de Estadísticas (Chile): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.ine.cl/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/>
- Oficina Nacional de Estadísticas (Cuba): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.one.cu/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.inec.gov.ec/>
- Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.censos.gob.sv/>
- Instituto Nacional de Estadística (Guatemala): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.ine.gob.gt/>
- Instituto Nacional de Estadística (Honduras): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.ine-hn.org/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/>

- Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Nicaragua): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.inec.gob.ni/>
- Contraloría General de la República de Panamá (Panamá): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.contraloria.gob.pa/>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Paraguay): fecha de acceso 02 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (Perú): fecha de acceso 03 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/>
- Oficina Nacional de Estadística (ONE) (República Dominicana): fecha de acceso 03 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.one.gob.do/>
- Instituto Nacional de Estadística “INE” (Uruguay): fecha de acceso 03 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/>
- Instituto Nacional de Estadística (Venezuela): fecha de acceso 03 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.ine.gov.ve/>
- Information on National Statistical Systems (ONU): fecha de acceso 01 de marzo de 2009. Disponible en: http://unstats.un.org/unsd/methods/inter-natlinks/sd_natstat.asp
- IDH 2006, Programa de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo (ONU): fecha de acceso 17 de abril de 2009. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/mediacentre/news/title,15493,en.html>
- Unión Interparlamentaria: fecha de acceso 01 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.ipu.org/english/home.htm>
- Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina (OIR), Universidad de Salamanca: fecha de acceso 01 de marzo de 2009. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/>

Artículos
de revisión



Paz Piedad Rengel Maldonado. Universidad Nacional de Loja, Ecuador.
piedad.rengel@unl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-0101-6672>

Rolando Johnatan Macas Saritama. Universidad Nacional de Loja, Ecuador.
rolando.macas@unl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-9018-5421>

Paulo César Arrobo Rodríguez. Universidad Nacional de Loja, Ecuador.
paulo.arrobo@unl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-9252-7114>



Recibido: 2020-06-2 | Revisado: 2020-11-21
Aceptado: 2021-01-06 | Publicado: 2021-01-19

Análisis constitucional, administrativo, societario y penal frente a la transgresión de derechos y garantías derivados del estado de excepción, decretado por la emergencia sanitaria COVID - 2019

Constitutional, administrative, corporate and criminal analysis in front of the transgression of rights and guarantees derived from the state of exception, decreed by the sanitary emergency COVID - 2019.

Enfoque Constitucional, Administrativo, Societario y Penal.

RESUMEN

El presente trabajo pretende analizar fundamentadamente desde la observación, la problemática jurídica, constitucional, societaria, administrativa, penal y económica que atraviesa la sociedad ecuatoriana al decretar la Función Ejecutiva el estado de excepción a causa de la pandemia mundial por el COVID-19, lo que generó como resultado varios decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales cuyas disposiciones vulneraron derechos y garantías constitucionales de la población ecuatoriana, y de manera particular a los servidores públicos, transgrediendo su seguridad jurídica, frente al derecho al trabajo, movilidad humana, salud y seguridad ciudadana, inobservando la supremacía y jerarquía constitucional, situación que motivó el estudio y análisis de las disposiciones Constitucional, Administrativo, Societario y Penal, con la finalidad de verificar si se transgredieron derechos y garantías de los ciudadanos, se atentó contra la seguridad jurídica de los mismos o si el Estado brindó la protección debida de los derechos fundamentales a quienes por situaciones de pandemia requerían de dicha protección.

Frente a esta problemática, es necesario que el Estado ecuatoriano, garantice la seguridad jurídica, protegiendo los derechos de la población que por fenómenos o desastres naturales se encuentren en riesgo, brindándoles seguridad y protección que les permita superar esta emergencia, protegiendo la vida, las fuentes de trabajo, la producción, la mano de obra y aplicando las disposiciones establecidas en nuestra legislación y de ser necesario emitir o reformar las leyes con la finalidad de evitar abusos de poder por falta de disposiciones legales.

ABSTRACT.

This work aims to fundamentally analyze from the observation, the legal, constitutional, corporate, administrative, criminal and economic problems that Ecuadorian society is going through when the Executive Branch decrees the state of exception due to the global pandemic due to COVID-19, which resulted in several executive decrees and ministerial agreements whose provisions violated the rights and constitutional guarantees of the Ecuadorian population, and in particular public servants, violating their legal security, against the right to work, human mobility, health and citizen security, Failing to observe the supremacy and constitutional hierarchy, a situation that motivated the study and analysis of the Constitutional, Administrative, Corporate and Criminal provisions, in order to verify if the rights and guarantees of citizens were violated, the legal security of the same or if the state provided protection ion of fundamental rights to those who, due to pandemic situations, required such protection.

Faced with this problem, it is necessary for the Ecuadorian state to guarantee legal security, protecting the rights of the population that are at risk due to natural phenomena or disasters, providing them with security and protection that allows them to overcome this emergency, protecting life, sources of work, production, labor and applying the provisions established in our legislation and, if necessary, to issue or reform laws in order to avoid abuses of power due to lack of legal provisions.

Palabras Claves: Corrupción, COVID-19, Empresas Fantasma, Regresividad, Seguridad Jurídica.

Key words: Corruption, Covid19, Ghost Companies, Regressivity, Legal Security

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende observar desde diversos puntos de vista como se ha transgredido el Estado Constitucional de Derechos so pretexto del decreto de estado de excepción, aquí se analiza que éste, se encuentra instituido en la Constitución de la República del Ecuador, sustentado en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, lo que faculta a la Función Ejecutiva decretar la suspensión, limitar o alterar algunos derechos constitucionales, por ende el estado de excepción se circunscribe a un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades, sin

embargo de ello ante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) se han dictado decretos y acuerdos ministeriales, que lesionan varios derechos de las personas en diversos aspectos, sin considerar que las normas constitucionales prevalecen sobre cualquier otra norma jurídica de un Estado, inobservando así el Principio de Supremacía.

Las facultades del ejecutivo no se ejercen de manera absoluta e ilimitada, están reguladas por la Ley, por ello no pueden ser arbitrarias o ilegales sino sujetas a controles constitucionales y legales y al derecho internacional. Su extralimitación en materia de Derechos Humanos devino en la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto ejecutivo 1217 de estado de excepción declarado por el Presidente de la República el 21 de diciembre de 2020, por parte de la Corte Constitucional, garantizando de esta manera la seguridad jurídica del Estado ecuatoriano, por cuanto el estado de excepción está previsto para situaciones extraordinarias que no se pueden resolver de forma ordinaria a través del sistema jurídico, por esta razón, el estado de excepción está diseñado para ser temporal y excepcional, no puede perennizarse mientras dure una pandemia que ha superado los 9 meses, dejando de ser imprevista y sobreviniente.

En consecuencia el estado de excepción en estas circunstancias acarrearía afecciones directas en el derecho al trabajo, movilidad, servicio público, transporte, al comercio, la producción, educación, salud, etc., alterando el normal desarrollo de las actividades de todo un Estado, ya que no se puede paralizar el mismo de manera indefinida, sino más bien aplicar políticas públicas que permitan superar la calamidad pública en el marco normativo, y controlar de manera eficiente y efectiva el buen uso de los recursos públicos y el normal desarrollo de las actividades diarias.

2. METODOLOGÍA

La metodología como herramienta especial dentro de las investigaciones jurídicas responde a las inquietudes, contradicciones, soluciones que puedan surgir en el Derecho en cualquiera de sus ramas, que deberán ser sometidas a los métodos de interpretación jurídica. El presente trabajo científico se enmarca dentro de la Línea de Investigación de la Facultad Jurídica, Social y Administrativa denominada: Social, Jurídica y del Comportamiento.

El análisis realizado intenta cumplir los requisitos de relevancia explicativa y contrastabilidad, dentro de un modelo de investigación nomológico – deductivo (Hempel, 1976) que es basado en información resultante del análisis documental de referentes históricos, filosóficos, dogmáticos, doctrinarios, normativos y jurídicos, tales como la Constitución de la República del Ecuador (CRE), Código Orgánico Integral Penal (COIP), Código Orgánico Administrativo (COA), Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) (2009), Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ley de Compañías (1999), entre otras legislaciones, que se relacionan a la comprensión de la creación de normas jurídicas en un estado de excepción como consecuencia directa de la emergencia sanitaria en Ecuador.

En particular, el análisis utiliza los Métodos y Reglas de Interpretación Constitucional, como la hermenéutica, que como teoría del comprender, abarca por una parte la reflexión filosófica

sobre la estructura de y las condiciones del comprender; por otra parte como teoría práctica del método, incluye las orientaciones para la recta comprensión e interpretación de las proposiciones (Cisneros Farías, 2003, pág. 66).

La hermenéutica jurídica como sistema de interpretación de las normas ha permitido en esta revisión, ubicar el sentido de estas, correlacionando los niveles de interpretación en caso de dudas, lo que se busca es demostrar la aplicación correcta del Derecho.

Para el caso ecuatoriano, los métodos y reglas de interpretación constitucional los encontramos en el Art. 3 de la LOGJCC que establece que “las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad..” (2009, pág. 3), en lo concerniente a las reglas de solución de antinomias, deben ser resueltas para evitar las vulneraciones de los derechos fundamentales; cuando se presenten contradicciones entre normas jurídicas se aplica la jerárquicamente superior. Por lo tanto, al encontrarnos en un estado de excepción se debe vigilar que los decretos y/o acuerdos expedidos no transgredan las normas constitucionales, para evitar una posible vulneración de derechos fundamentales.

3. DESARROLLO

3.1. Estado de Excepción en la Emergencia Sanitaria

El tratadista Humberto Henríquez (2001) al referirse al “estado de excepción” señala:

Se entiende por Estados extraordinarios de excepción al conjunto de actos y hechos, que tienen como efecto inmediato la concentración del poder y que al amparo de la Constitución ejecutan los gobernantes, de manera rápida y urgente, para restablecer el orden y la tranquilidad amenazados o alterados por situaciones anormales o excepcionales que de no conjurarse a tiempo pueden significar la destrucción del Estado y la ruptura y extinción de la Constitución. (p. 258).

Asimismo, en la Constitución de la República del Ecuador (CRE), el “estado de excepción” se ha instituido en el Art. 164, y se verifica también en el Art. 28 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado; que faculta a la función ejecutiva, decretar la suspensión o limitación del ejercicio de los derechos a la inviolabilidad de domicilio y correspondencia, libertad de tránsito, asociación y reunión, así como el derecho a la libertad de información, en casos de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural, obviamente esto dentro de la esfera del respeto de los derechos humanos, con observancia a los instrumentos internacionales de conformidad al Art. 417 de la CRE que establece que “se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos...”. El estado de excepción se circunscribe a un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su vigencia. En la actualidad frente a la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) se han dictado decretos y acuerdos ministeriales, los mismos que serán singularizados

en el desarrollo del presente estudio, que colisionan con otros derechos de las personas entre otros, en los ámbitos laboral, servicio público, tributario, seguridad social, seguridad ciudadana; degenerando en extralimitación de facultades por los gobernantes, habiéndose llegado inclusive, al extremo de establecerse por parte de la Corte Constitucional la inconstitucionalidad de los mismos.

3.2. Supremacía Constitucional y Jerarquía Constitucional

Al respecto de la supremacía constitucional Henríquez (2001) señala que es “uno de los dogmas que goza de mayor aceptación dentro de la doctrina como supuesto fundamental e indispensable del Estado constitucional”. (p.125), aspecto nada nuevo, ya que Kelsen (1934) desde hace casi un siglo sostuvo que: “La estructura jerárquica del orden jurídico de un Estado puede expresarse toscamente en los siguientes términos: supuesta la existencia de la norma fundamental, la constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional”. (p.127). De esto deviene que las normas constitucionales prevalecen sobre cualquier otra norma jurídica de un Estado, y en la expedición de la declaración del estado de excepción los *decretos ejecutivos* o *acuerdos ministeriales* no deben contraponerse a la norma suprema, respetando la jerarquía constitucional que establece el Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador y observando el Principio de Supremacía.

Para el desarrollo de la presente idea, tomaremos singular importancia respecto del derecho al trabajo, conforme lo contempla la Constitución en el Art. 327, que prohíbe toda forma de precarización laboral, la contratación por horas, o cualquier otra que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva, siendo en efecto este marco jurídico el que a nuestro entender es transgredido bajo el referido estado de excepción.

3.3. Seguridad Jurídica en el estado de excepción

Ferrero (2003) al referirse a la seguridad jurídica presupone la eliminación de toda arbitrariedad, mediante la definición clara de los derechos y deberes. Pero resalta en la actualidad la antinomia que existe entre la permanencia del derecho, necesaria para dar seguridad a los intereses, y la urgencia de adecuar las normas al cambio incesante de los hechos. La experiencia latinoamericana de los decretos-leyes ha forjado una fuente de derecho expedita, consagrada luego por los órganos constitucionales, sea mediante la ratificación o por el cuidado de no derogarlos e inclusive de modificarlos. (p.334).

La seguridad jurídica debe estar presente en el ejercicio del Derecho por parte del Estado y los jueces que son quienes aplican, interpretan e integran el Derecho en la administración de justicia; por otra parte las normas jurídicas deben estar en armonía con la Ley Suprema, para que exista un Estado de justicia plena y esta pueda operar en razón de la verdad, erradicando los actos de corrupción y la mala administración de justicia que lo único que ha propiciado es inseguridad jurídica y desconfianza en la función judicial.

3.4. Enfoque Administrativo.- Vulneración del Derecho al Trabajo en el Servicio Público con la expedición de Decreto – Acuerdo Ministerial.

Mediante Decreto Ejecutivo 1053 del 19 de mayo de 2020, publicado en el R.O. 207, Suplemento del 20 de mayo de 2020, el Presidente de la República dispone se reforme el Reglamento a la Ley Orgánica del Sector Público en lo atinente a las jornadas especiales en el sector público; en consecuencia, se reforma el literal c) del Art 25 de referido Reglamento, estableciéndose que: “c) Por excepción y con la aprobación de la máxima autoridad, por un periodo no mayor a seis meses renovables por seis meses más por una sola ocasión, la jornada de trabajo podrá ser disminuida, previa autorización del Ministerio rector del trabajo, hasta un límite no menor a treinta horas semanales...” (Presidencia de la República, 2020, s/p).

Frente a ello caben algunas interrogantes desde la órbita jurídica:

- 1. ¿La reducción “reglamentaria” de jornada es en efecto para evitar posibles contagios entre los servidores públicos?
- 2. ¿Se puede fraccionar la jornada de atención respecto a la prestación del servicio público?
- 3. ¿La ley orgánica acaso no ha previsto la reducción de la jornada laboral bajo circunstancias extraordinarias?
- 4. ¿La pretensión subrepticia es reducir la jornada laboral con la intencionalidad de obtener con ello reducir la remuneración del servidor?

Para responder a tales interrogantes es menester aludir que por disposición Constitucional, el Estado se encuentra obligado a garantizar la intangibilidad de los derechos reconocidos a los trabajadores, para que estos no sean disminuidos, desconocidos o tocados; y está conminado a adoptar medidas adecuadas para ampliar y mejorar estos derechos, evitando menoscabarlos. (Vásquez, 2003, p.23).

Por ello, a la primera interrogante diremos que de forma oportuna y con absoluta coherencia se estableció la realización de la prestación del servicio público bajo la modalidad de teletrabajo, pues el uso de plataformas y herramientas tecnológicas ha venido posibilitando el desarrollo de las actividades en el sector público, bajo una precisa forma de comprobación de cumplimiento de actividades, evitando con ello la exposición del servidor y reduciendo en gran medida la posibilidad de contagio. Siendo además que esta nueva modalidad permite el desarrollo de las actividades administrativas fiel a los servicios del servicio público, pero al evitar el contacto directo entre los servidores, y de éstos con los usuarios, se evita generar focos de contagio, y evidentemente se precautela la salud y la vida de los ciudadanos.

La segunda interrogante formulada tiene respuesta en el contenido de los literales a) y b) del Art. 25 de la Ley Orgánica del Servicio Público, en esta norma se establece la duración de la jornada laboral fijándose la misma en la cantidad de ocho horas diarias efectivas y continuas, de ahí que la semana hebdomadaria comprenda las 40 horas de labor. Sin embargo, bajo la misma línea normativa encontramos la respuesta a la tercera interrogante en la excepción a la regla, pues referido literal b) es preciso al indicar que se puede establecer una jornada especial

con una duración menor para el caso de trabajos peligrosos (circunstancia en la cual se podría circunscribir el Covid-19), ambientes insalubres u horarios nocturnos, pero todo ello bajo una condición imperativa que merece resaltarse: “sin que su remuneración sea menor...” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020, s/p).

De ello se desprende que el legislador natural ya circunscribió en ley orgánica la duración de la jornada laboral, y excepcionalmente su reducción, enfatizando con meridiana precisión el imperativo prohibitivo de ni aún así posibilitar la reducción de la remuneración.

Empero, para dar viabilidad al Decreto en análisis, se expide con fecha 20 de mayo de 2020, el Acuerdo MDT- 2020-117 del Ministerio del Trabajo conforme al cual se expiden “LAS DIRECTRICES PARA ESTABLECER LA JORNADA ESPECIAL DIFERENCIADA EN EL SECTOR PÚBLICO”, que establece:

Art. 3. De la jornada especial diferenciada.- De conformidad con el artículo 52 de la Ley Orgánica del Servicio Público; por excepción y, previo informe aprobado por la máxima autoridad del análisis motivado realizado por la Unidad de Administración de Talento Humano o quien haga sus veces, se remitirá para aprobación del Ministerio del Trabajo, la reducción o aumento de la jornada de trabajo referida en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Servicio Público; hasta un límite no menor a treinta horas semanales y no mayor a las establecidas en la normativa vigente, por un periodo de seis meses, que podrán renovarse por seis meses más por una única ocasión. (Ministerio del Trabajo, 2020, p.5).

Sin duda que la disposición transcrita tiene mucho de transitoria, es elocuente en evidenciar que la pretensión del Gobierno expuesta en Decreto Presidencial y Acuerdo Ministerial, es fijar una jornada laboral para el sector público en treinta horas semanales. Cabe en consecuencia analizar si dicha decisión gubernamental se ajusta a los límites y potestades que establece el Estado, pues para el tratadista Henríquez (2001) al referirse al Gobierno señala: “El Gobierno en cambio, es la organización específica del poder constituido en y por el Estado y al servicio del Estado. En tanto que el Estado abarca todos los ciudadanos, el Gobierno comprende tan sólo a los representantes que detentan el poder político. (p. 267).

En ese contexto el Ministro del Trabajo, en rueda de prensa recogida por Diario el Comercio del 19 de mayo de 2020, menciona: La reducción de dos horas a la jornada laboral del sector público representará una disminución del 16,66% del salario mensual del trabajador. La medida, además, será aplicada de forma inmediata durante los próximos seis meses y podrá ser renovada durante el mismo período de tiempo. (Poveda, 2020, s/p).

Aseveración que se corrobora con la disposición general séptima del Acuerdo: “El ente rector de las finanzas públicas en el marco de sus competencias, efectuará las regulaciones presupuestarias correspondientes...” (Ministerio del Trabajo, 2020, p.8). A ello se suma que la aportación a la seguridad social se debe realizar, (en total contradicción, sobre la base de la remuneración de ocho horas, contraviniendo expresas disposiciones legales.

Se responde así, por sí sola nuestra cuarta interrogante, dejando de ser subrepticia la intencionalidad del Ejecutivo, el que amparado en la excepción excede su potestad reglamentaria, para legislar temas con evidente afectación al ordenamiento jurídico, pues claro ha quedado que éste no se puede subvertir. El Art. 425 CRE ubica a las leyes orgánicas muy por encima de los decretos y acuerdos ministeriales, adicional a ello cualquier Ejecutivo en un Estado Constitucional de Derechos tiene potestades con limitación, inclusive bajo Estado de Excepción:

“No es dable entremezclar o confundir el Poder público del Estado con el Poder público de la Administración, pues, mientras el primero, en cuanto soberano, es independiente de cualquier otra voluntad que no sea la del mismo Estado, incluso para autolimitarse; el segundo está (sic) sometido a la Constitución de la República en virtud de la actuación del poder constituyente y, por tanto, sujeto al Ordenamiento jurídico”. (Zavala, 2011, p.171).

Se denota una aplicación regresiva del derecho al trabajo, a la luz del marco constitucional según el Art. 328; “...El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadora y de acuerdo con la ley...”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, p.177). Es importante destacar que de conformidad a lo que dispone el Art. 328 de la Constitución de la República del Ecuador, se reconoce y determina que existe un titular exclusivo del derecho a la remuneración que es el trabajador y lo faculta como único autorizado sobre este derecho, por lo tanto nadie tiene la facultad o potestad para disponer sobre la rebaja obligatoria de remuneración.

3.6. Enfoque Societario.- El COVID-19 y sus afecciones económicas, en la producción comercio e inversiones.

Para realizar el enfoque societario y sus afectaciones económicas, en la producción, comercio e inversiones en el Ecuador durante la pandemia del COVID 19 se debe precisar que:

La compañía es una sociedad o empresa que se constituye por un contrato, por el cual dos o más personas unen sus capitales o industrias con la razón social que escojan quienes se asocian, de conformidad con lo que la Ley prescriba para cada caso, a fin de que, la persona jurídica que se forma de la alianza, realice actos lucrativos. (Correa, 2003, p.254).

Así, la empresa tiene como finalidad el rendimiento del capital; no obstante esta justa expectativa es incierta cuando la propagación mundial del corona virus, ha impactado en la economía mundial, ocasionando una drástica contracción, semejante o peor a la recesión desde la Segunda Guerra Mundial, y la primera vez desde 1870 en que tantas economías experimentarían una disminución del producto per cápita (Banco Mundial, 2020, p.1).

La incertidumbre económica, en el sector empresarial ecuatoriano se incrementa, considerando que la legislación ecuatoriana, dentro del Derecho Societario y Concursal no ha previsto asegurar la supervivencia de las sociedades mercantiles al momento de enfrentar dificultades

causadas por fenómenos, catástrofes o siniestros naturales, que por uno u otro motivo pudieren surgir dentro del desarrollo de sus actividades, así como tampoco se ha legislado sobre el cierre, disolución y liquidación forzosa de las mismas.

Si bien, como consecuencia de la presencia del COVID 19, el Estado regula excepcionalmente las condiciones de tránsito y movilidad, éstas repercuten en la transaccionalidad.

En los últimos 40 días debido a la crisis como consecuencia del coronavirus han quebrado varias empresas y se considera que 50.000 trabajadores han sido cesados en sus funciones y están en casa sin salario, ni indemnización por despido, ya que de conformidad a lo que establece el Código del Trabajo como forma de terminación de contrato “por casos fortuitos y fuerza mayor”, esta ha sido la figura que ha sido más utilizada en los últimos días por los empleadores en el Ecuador. (Jácome, 2020, s/p).

Las compañías han sido siempre el medio idóneo de comercio que han posibilitado el progreso y desarrollo económico a nivel no solo local, nacional sino mundial, constituyéndose en herramientas generadoras de riqueza y crecimiento de la economía de la nación, incidiendo en el comportamiento de la sociedad, por ser generadoras de fuentes de trabajo.

Los negocios sean grandes o pequeños en diversos sectores de la economía se han visto afectados por el impacto del COVID-19, por ello es necesario que ante esta crisis impredecible e incalculable, que afecta el presente y que arrastra consigo consecuencias futuras dentro de la economía, se prevean soluciones alternativas que permitan viabilizar la reestructuración de las empresas.

Gurrea (2020, pag.1)., sostiene: los gobiernos y reguladores de varios países, así como determinados organismos internacionales y bancos centrales, están respondiendo frente al coronavirus con una batería de medidas económicas y financieras que, en esencia, tienen tres objetivos:

- (i) Proteger a los consumidores y empleados por la posible pérdida de sus puestos de trabajo como consecuencia del cierre de empresas o la reestructuración de plantillas que tengan lugar en los próximos meses;
- (ii) Proteger a los autónomos y empresas frente a las pérdidas económicas y las necesidades de liquidez que ocasionará la caída de ventas provocada por el virus y las medidas implementadas para la paralización del mismo; y
- (iii) Proteger la estabilidad del sistema financiero como consecuencia de la falta de confianza y el mayor número de impagos a entidades financieras que probablemente se produzcan por parte de numerosos particulares y empresas.

Mientras que en el Ecuador el cierre, liquidación o disolución de las empresas, que no es más que la *extinción* como única opción, a la que deben recurrir las empresas, ante la crisis, es necesario pensar en una reforma que actualice nuestra legislación y por supuesto garantice una estabilidad empresarial, solidez económica, seguridad comercial y solvencia mercantil, en vista de que la actual legislación no se armoniza con la realidad, a más de ello es necesario que den-

tro de las políticas públicas se establezcan proyectos económicos que permitan ser la fuerza de choque para enfrentar los problemas críticos del coronavirus, como en estos momentos lo está realizando países como Alemania, quien:

“Ha puesto en marcha un plan económico... que prevé la concesión de crédito “ilimitado” a las empresas, ampliación de los plazos fiscales y subvenciones para proteger el empleo y los ingresos de los trabajadores afectados por reducción de jornadas...” (Valero, 2020, p.1).

En nuestro país se cierran empresas, se despiden trabajadores, no se los indemniza, se violentan sus derechos, se desprotege a familias enteras, porque no es sólo el trabajador quien se queda sin su salario, sino su familia quien se queda sin su alimentación y así cuando nuestra legislación no se compadece de la realidad de las empresas, de las compañías o de las sociedades que sí inciden grandemente en el crecimiento económico, al generar fuentes de trabajo y que en estos tiempos de pandemia, de decretos, de estado de excepción, justamente cuando a través de ellos se reguló la movilidad, las empresas se empoderan de legalidad para despedir a todo el sector obrero, sin indemnizarlos violentando la Seguridad Jurídica y sus derechos.

La legislación ecuatoriana corporativa no contribuye a la supervivencia de las empresas que atraviesan dificultades financieras como resultado de la pandemia.

“La llamada ‘regla de recapitalización o liquidación’ es uno de esos requisitos obsoletos cuya redefinición es imperativa en tiempos de COVID-19”. (Ortiz & Noboa, 2020, s/p),

Por ello es necesario analizar también los requisitos mínimos de constitución en lo correspondiente al capital legal de las empresas ecuatorianas, entre ellas la compañía de responsabilidad limitada y las sociedades anónimas, las que de acuerdo a lo establecido por la Superintendencia de Compañías, fija los montos mínimos que se requiere para su constitución, “montos que ascienden a 400, 00 y 800,00 USD”(Superintendencia de Compañías, s/a), respectivamente, según lo establece el instructivo societario emitido por la Superintendencia de Compañías, es decir, se trata de un capital legal de constitución que casi cualquier persona podría sin mayor esfuerzo constituir una empresa de esta naturaleza, como ocurrió con la Empresa Silverti. S.A, que sólo requería para su constitución como capital mínimo 800,00 USD y es quien contrató con el Estado ecuatoriano “desde el 2016 un monto que asciende a más de 18 millones de dólares” (Primicias.ec, s/a), y que hoy en la actualidad se ve envuelta en una red de corrupción, por celebrar contratos con el IESS para la venta de insumos médicos con sobreprecio, según lo determina un informe de Contraloría y por lo cual están siendo investigados por la Fiscalía, conforme datos difundidos en el portal de noticias Primicias.ec.

Si consideramos el capital social Intrascendente establecido como requisito mínimo obligatorio en estos tiempos de COVID-19, esta particularidad dará lugar a que muchas compañías utilicen sin justificativo alguno los procedimientos de liquidación, dejando inconclusas quizá muchas de sus actividades y ocasionando perjuicios a terceros.

Sin duda el impacto económico negativo causado por el COVID-19, degenera en que varias empresas enfrenten pérdidas operativas significativas, exponiéndose a procesos de liquidación por cuanto las referidas pérdidas podrían representar un porcentaje que supere el 50% de su capital legal, situación no atribuible a los administradores de la empresa, en estos momentos, por tratarse de un caso fortuito o fuerza mayor no previstos en nuestra legislación; ante estos hechos el Estado debería posibilitar alternativas económicas viables para que dichas empresas no sean liquidadas superando las dificultades financieras; y, de manera urgente reformar nuestra legislación corporativa con la finalidad de que la misma se compadezca de las diferentes realidades, garantizando la solvencia de las empresas y de los acreedores, estableciendo como requisitos mínimos de constitución capitales acorde a las actividades de las empresas y de esta manera frenar en parte los diferentes tipos de contratos que violentan disposiciones legales, como aquellos empresas que se encuentran en procesos de investigación penal y que aparentemente fueron constituidas legalmente.

Esta es la oportunidad de generar trabajo a aquellas empresas legalmente constituidas, de garantizar a terceros que con aquellas empresa contraten, y generar fuentes de trabajo con derechos a los trabajadores que la Constitución y la Ley prevé para ellos.

3.7. Enfoque Penal de los actos de corrupción cometidos en la pandemia.

Para Boderó (2010); El debate de la corrupción en Latinoamérica se ha centrado casi exclusivamente en los funcionarios públicos que acumularon grandes fortunas a costa de sus países. La corrupción es vista como un problema de las naciones en vías de desarrollo. Poco se ha analizado el papel de las corruptas multinacionales y de los gobiernos de los países industrializados. (p. 250).

La realización de actos ilícitos es un mal que se encuentra en todos los estratos sociales, en la actualidad con la emergencia sanitaria y dado que en virtud de ella, los procesos de contratación pública se ven seriamente simplificados, los servidores públicos se han aprovechado para celebrar contrataciones con elevados sobrepuestos generando un gran perjuicio económico, en menoscabo del patrimonio del Estado ecuatoriano de más de 17 000.000 según el Boletín de la Contraloría General del Estado de fecha 11/12/2020¹; pese a existir disposiciones legales en el Código Orgánico Integral Penal establece como circunstancias agravantes: “Aprovecharse .. calamidad pública ..para ejecutar la infracción”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2020, p. 20)., lo que repercute para que se imponga al infractor la pena máxima del tipo penal aumentada en un tercio de la pena del delito cometido. Tanto servidores públicos como particulares se han visto involucrados en el cometer de delitos durante la pandemia y que a diario en las noticias nacionales fueron presentados los actos delictivos entre ellos: tenencia y porte de armas de fuego, tráfico de influencia, peculado, asociación ilícita, defraudación aduanera, testaferrismo, fal-

1. Los errores y omisiones administrativas se detallan en los informes con indicios de responsabilidad penal (IRP) remitidos a la Fiscalía. El colofón es la sobrevaloración de bienes, que suma USD 17 887.852. Este monto se desprende de las inconsistencias observadas durante los exámenes médicos, ventiladores mecánicos, pruebas rápidas COVID 19, servicios de desinfección, kits de alimentos. También incluye el anticipo no devengado de la construcción del Hospital de Pedernales, por USD 8 214.000.

sificación de documentos, enriquecimiento ilícito, lavado de activos, delincuencia organizada, entre otros, donde se presume que están involucradas personas naturales y personas jurídicas públicas y privadas.

Para el historiador de economía Barnes (1955) al comentar la criminalidad de la gran depresión, señala:

Como influían en el escogitamiento de jueces y fiscales se tornó muy difícil condenarlos. Además por temor a represalias poco se atrevían a testificar en su contra. Los delincuentes eran muy útiles –lo son aún- a los políticos para intimidar a los reformadores, plagiar las elecciones, presionar a los votantes, etc. (p. 681).

La sociedad ha sido testigo de grandes atracos donde los representantes de las mafias que dominaban las economías de los Estados han sido absueltos y dónde la represión llega solo hasta los delincuentes que cometen delitos de bagatela que forman parte de la sobrepoblación carcelaria; al tiempo que los políticos y empresarios que cometen delitos de cuello blanco se encuentran en libertad en calidad de amos y dueños de los Estados, al tener un pueblo adormecido por los medios de comunicación social que son los encargados de presentar los dramas en sus noticieros para distraer la atención de la ciudadanía, y lograr que olviden los acontecimientos delictivos y continúen contribuyendo al Estado representado por la corrupción.

“La criminalidad de la globalización es considerada la de los sujetos poderosos cuyos factores económicos, políticos y sociales son cuantiosos, a los que se suma la capacidad de desestabilización de los mercados y la corrupción de funcionarios y gobernantes”. (Silva, 1999. p. 92). A nivel de los países de América Latina: la corrupción alcanza niveles alarmantes en medio de la crisis por el Covid-19². Se presume que la corrupción se origina con la participación de gobernantes obedientes de la consigna del reparto de préstamos o donaciones económicas que recibe el gobierno.

Sutherland (1999) definió al delito de cuello blanco como “un delito cometido por una persona de respetabilidad y status social en el curso de su ocupación”. (p. 65). Frente a esta pandemia, Ecuador se enfrenta a la delincuencia económica representada, por ciertos gobernantes, funcionarios de la administración pública y políticos que aprovechándose de su cargo o puesto público, en colaboración de empresas privadas han saqueado al Estado con sobrepagos, y se han llevado el dinero, dejando al país en medio de un estado de excepción sin recursos económicos para el pago de las remuneraciones de los servidores públicos; a más de esta la imposición de decretos que lesionan los derechos fundamentales con normas que resultan ser contradicciones legales al no respetar la supremacía constitucional, que resultaron declarados inconstitucionales.

2. France 24.com 21/06/2020. Brasil, Bolivia, Paraguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú; República Dominicana, entre otros países, han sido testigos en los últimos cuatro meses de escándalos relacionados con prácticas de corrupción, favorecidas por la emergencia del Covid 19. La situación ha alarmado a autoridades internacionales. La ONU creó un Observatorio Regional de precios de Medicamentos en América latina para tratar de evitar irregularidades.

Hoy parece estar claro que el crimen organizado obedece a una lógica organizativa de alta rentabilidad y eficiencia, que incluye la captación de instituciones estatales, el lavado de dinero y la compra de funcionarios, entre otras actividades que garantizan la impunidad de una industria ilegal y millonaria de tráfico de drogas, armas y otros bienes ilícitos, en un contexto de desinstitucionalidad estatal y corrupción. (Ojeda, 2010, p. 286).

La realidad nacional que agobia a todos los habitantes es el engaño que han sido objeto durante toda la vida de gobernabilidad en cada periodo que traen como resultados actos delictivos dentro de la administración pública, con la consigna de ocultar las evidencias y archivar causas penales, generando la impunidad de los delitos y dejando en libertad a los responsables para que disfruten del dinero del pueblo en los paraísos fiscales. Por medio de investigación previa se ha descubierto actos ilícitos de contratación pública de insumos médicos a empresas inexistentes.

Frente a la noticia criminal, la Fiscalía ha iniciado diversas investigaciones previas, en pro de recabar elementos de convicción que sirvan para determinar la existencia material de la infracción y la responsabilidad penal de los sospechosos, revelándose casos en que se han formulado cargos. Por otra parte, la sociedad espera que los Jueces de Garantías Penales actúen sin presión con honestidad y al tiempo de permitir un debido proceso igualitario y contradictorio lleguen con precisión a determinar materialidad de infracciones y sus consecuentes responsables, teniendo en cuenta que se trata de delitos donde está menoscabando el patrimonio económico del Estado y el derecho a la seguridad humana de las personas.

4. DISCUSIÓN

En el estado de excepción deben respetarse los derechos fundamentales que están plasmados en la Ley Suprema, nada puede atentar contra el Principio de la Supremacía Constitucional, pues en el Estado Constitucional de Derechos se impone un ordenamiento jurídico conforme al cual se establece una jerarquía de las normas, estando vedado al poder político subvertir la misma a su antojo. En efecto, cada potestad y atribuciones se encuentran plenamente delimitadas. De ahí que el contrapeso de las funciones del Estado no pueda ser sometido a la arbitrariedad, más aún estando de por medio derechos fundamentales de los habitantes entre ellos: el derecho a la seguridad jurídica, al trabajo, a la movilidad humana, libre contratación, seguridad humana, entre otros, los cuales bajo el modelo Neoconstitucional no pueden tampoco ser socavados.

Lamentablemente las secuelas económicas de la pandemia, también contaminaron el quehacer empresarial, societario y contractual del Estado, correspondiendo por consiguiente a los organismos de control ejercer su actividad con la objetividad y rigurosidad que la sociedad demanda. Contraloría General del Estado, Fiscalía y Policía Especializada deben investigar en forma coordinada, manteniendo la reserva del caso para evitar que los responsables evadan a la administración de justicia y con ello lograr que la administración de justicia juzgue con toda la rigurosidad de la Ley propendiendo a devolverle al Estado todo o parte de su patrimonio sustraído y que exista una convivencia de tranquilidad social.

5. CONCLUSIONES:

La Corte Constitucional deberá ejercer el control de constitucionalidad que corresponde frente a la normativa generada con motivo de la pandemia; y, sentar la jurisprudencia que el Estado requiere como certeza de la seguridad jurídica que viene impuesta desde el modelo neoconstitucional.

La pandemia actual afecta y afectará negativamente la economía del país, por lo que se requiere reformar ampliamente la legislación corporativa, con la finalidad de regular ciertos aspectos constitutivos de las empresas y mitigar el impacto económico acaecido por el COVID-19. Al tiempo de permitir un mayor control frente a la contratación pública dado un estado de excepción y contratación por emergencia.

El poder punitivo del Estado debe ser aplicado en todo momento, considerando el régimen penal para reprimir a los infractores que se aprovechan de la calamidad pública y cometen delitos durante la pandemia, donde resultan ser responsables tanto servidores públicos como particulares involucrados en una serie de concurso de delitos que deben ser sancionados con el máximo de la pena, y lograr garantizar el derecho a la seguridad humana de las personas.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Asamblea Nacional del Ecuador. (1999). *Ley de Compañías*. Registro Oficial No. 312.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 20/10/2008.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial 22/11/2009.
- Asamblea Nacional del Ecuador (Ed.). (2020). *Código Orgánico Integral Penal del Ecuador*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2020). *Ley Orgánica del Servicio Público*. Registro Oficial.
- Banco Mundial. (2020, junio 08). La COVID 19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la segunda guerra mundial. *Banco Mundial: Comunicado de prensa*.
- Barnes, H. E. (1955). *Historia de la Economía del Mundo Occidental*. Uthea.
- Bodero, E. R. (2010). *Teoría Económica de la Delincuencia*. Ateneo Jurídico.
- Cisneros Farías, G. (2003). *Metodología Jurídica*. Editora Jurídica Cevallos.
- Ferrero, R. (2003). *Ciencia Política Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Editora Jurídica Grijley.
- Gurrea Henríquez, A. (2020). *Disolución de Sociedades y Concurso de Acreedores en tiempos de Coronavirus*. Instituto Iberoamericano de Derecho y Finanzas.
- Hempel, C. G. (2006). *Filosofía de la ciencia natural* (Vol. 125). St. Martin's Press.
- Henríquez Franco, H. (2001). *Derecho Constitucional*. Editora FECAT.
- Jácome, G. (2020, mayo 04). Empresas y trabajadores: entre los más impactados por el coronavirus en Ecuador. *Editoriales V.A.*

- Kelsen, H. (1934). *Teoría General del Estado*. Labor - Madrid.
- Ministerio del Trabajo. (2020). *Acuerdo MDT-2020-117 del Ministerio del Trabajo. "Las Directrices para establecer la jornada especial diferenciada en el Sector Público"*.
- Ojeda Segovia, L. (2010). *Violencia, delincuencia e inseguridad en el Ecuador*. Instituto de investigaciones UNAP.
- Ortiz, E., Noboa, P. (2020, abril 16). *Procedimientos de Liquidación corporativa en Ecuador: la regla de recapitalización o liquidación en tiempos de COVID-19*.
- Poveda, L. (2020, Mayo 19/05/2020). ¿Por cuánto tiempo se aplicará la reducción salarial del 16,6% en funcionarios públicos? *El Comercio*.
- Presidencia de la República. (2020). *Decreto Ejecutivo 1053*. Registro Oficial 207. 20/5/2020.
- Superintendencia de Compañías. (s/a, s/m s/d). *Instructivo de Superintendencia de Compañías*. Instructivo Societario doc. Retrieved 19/1/21, from <https://n9.cl/8dr5b>
- Sutherland, E. (1999). *El delito de cuello blanco*. Ediciones la Piqueta.
- Valero, C. (2020, marzo 13). Alemania ofrece créditos ilimitados a las empresas para hacer frente al coronavirus. *El Mundo Macroeconomía*.
- Vásquez, J. (2003). *Derecho Laboral Práctico*. Editora Jurídica Cevallos.
- Zavala, J. (2011). *Lecciones de Derecho Administrativo*. EDILEX S.A.

Franklin Yovani Malla Alvarado
Universidad Nacional de Loja, Ecuador.
franklin.malla@unl.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-9170-3398>



Recibido: 2020-11-02 | Revisado: 2020-11-23
Aceptado: 2021-01-06 | Publicado: 2021-01-19

La economía popular y solidaria y su aporte al crecimiento económico y desarrollo humano en Ecuador

The popular and solidarity economy and its contribution to economic growth and human development in Ecuador

RESUMEN

La investigación centra su análisis en los montos de las operaciones financieras que ejecutan las entidades pertenecientes a la Economía Popular y Solidaria EPS y las entidades del Sistema Bancario de Ecuador y su influencia en la calidad de vida de la población, toda vez que existen sectores tradicionalmente marginados, que requieren de financiamiento externo para sus emprendimientos personales; la metodología es de carácter descriptiva y documental, haciendo una revisión a bases de datos de organismos de control respectivo como la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria SEPS, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y el Banco Mundial; entre los principales resultados se puede destacar que el sector financiero de la EPS ha tenido una participación más activa en sectores rurales del país, así como que sus líneas de crédito están disponibles para todos los sectores sociales, sobre todo los catalogados como más olvidados por los gobiernos de turno.

Palabras clave: Economía Popular y Solidaria; calidad de vida, sectores rurales.

Clasificación JEL: R1, O1.

ABSTRACT

The research focuses its analysis on the amounts of financial operations carried out by entities belonging to the Popular and Solidarity Economy EPS and entities of the Banking System of Ecuador and their influence on the quality of life of the population, since there are traditionally sectors marginalized, who require external financing for their personal endeavors; The me-

thodology is descriptive and documentary in nature, exploring the databases of the respective control bodies such as the Superintendency of Popular and Solidarity Economy SEPS, the National Institute of Statistics and Censuses and the World Bank; Among the main results, it can be highlighted that the EPS financial sector has had a more active participation in rural sectors of the country, as well as that its credit lines are available to all social sectors, especially those classified as most forgotten by the governments on duty.

Keywords: Popular and Solidarity Economy; quality of life, rural sectors.

JEL Classification: R1, O1.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años el crecimiento económico de un país dejó de ser una simple revisión del Producto Interno Bruto PIB y paso ser relacionado con otras variables sociales que están más vinculadas con el desarrollo humano en todas sus dimensiones, es ahí precisamente donde la problemática a investigar toma relevancia al concentrar su atención en los parámetros que cubre la Economía Popular y Solidaria EPS en beneficio de sus asociados y la población en general para mitigar en parte las dificultades que atraviesan y por ende mejorar sustancialmente las condiciones de vida.

El desarrollo económico de la población ecuatoriana es una prioridad del gobierno central, esta situación se corrobora en las estrategias contempladas del Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 Toda una Vida, que en su parte pertinente reza: *Ecuador ha logrado posicionarse como un referente en planificación para el desarrollo, en tanto que vincula su agenda de gobierno a la garantía de los derechos humanos como un medio para servir a la población* (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2017); es decir los objetivos estratégicos que persigue están vinculados a generar nuevas oportunidades de crecimiento para todos los sectores sociales.

En este sentido la Economía Popular y Solidaria EPS, al ser una área prioritaria por el volumen de entidades y personas que acoge, debe alinear su accionar para buscar alternativas que permitan una mejor calidad de vida de sus integrantes, más aun, cuando existen principios colectivos que promulgan el buen vivir y el trabajo comunitario para dar solución a las problemáticas existentes.

La literatura manifiesta que los inicios de la EPS se remontan al surgimiento de la sociedad humana, donde las teorías griegas se centraban en la ayuda mutua, que años más tarde con las comunidades autosuficientes promulgadas por Sócrates, daban como resultado los primeros principios de solidaridad mutua (Villacres, Pomaquero y López, 2018; Martínez, 2015); específicamente en Ecuador el término de la EPS toma fuerza en el año 2008 con la entrada de la nueva Constitución que promulga un nuevo modelo de crecimiento basado en el esfuerzo de todos los asociados (Saltos, Mayorga y Ruso, 2016). En relación al desarrollo humano Ibañez, Mujica y Castillo (2017) señala que apareció como un paradigma a finales de los ochenta y

evolucionó como una gestión de desarrollo centrado en los bienes de consumo a una gestión centrada en los seres humanos.

En este sentido, la investigación centra su análisis a la evolución de la EPS, y en base a ello determinar qué acciones se han ejecutado para contribuir al crecimiento económico y por consiguiente al desarrollo humano, concebido este último como uno de los indicadores básicos que analiza el Programa de Naciones Unidas para evaluar la gestión de los programas gobiernistas y como han generado una acción afirmativa para la población en general. En esta parte es imperante recordar que existen entidades financieras que pertenecen a la EPS que cuentan con reconocimientos internacionales por sus servicios y productos ofertados o también por el volumen de activos y flujos de efectivo que realizan en cada ejercicio económico.

Entre los resultados destacados se puede describir que las entidades de la EPS han volcado su accionar hacia la población rural en mayor proporción que la banca privada, así como que sus servicios y productos financieros han llegado a servir a los sectores más vulnerables, contribuyendo de esta forma a fortalecer su economía y el sustento diario a través del financiamiento de nuevos emprendimientos. La estructura del trabajo inicia con un resumen donde se sintetiza la investigación, la introducción que describe la problemática y el objetivo que persigue, los referentes teóricos que son conceptos o definiciones de las variables del tema abordado, la metodología en donde se expone los medios que fueron utilizados para conseguir la información, los resultados que fueron obtenidos de páginas oficiales del país y del mundo y finalmente las conclusiones e implicaciones que puede tener los datos presentados.

Economía popular y solidaria

La Economía Popular y Solidaria EPS ha sido creada y pensada en los sectores populares, que muy diferente de los modelos liberales, garantizan la utilización de la propia fuerza de trabajo como un recurso disponible para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad (Herrán, 2013; Bastidas, 2015; Cajas, Oña, y Pantoja, 2016); es aquella economía que está conformada por entidades no pertenecientes al sector público, que con gestión democrática e igualdad de derechos practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias o utilizando el excedente del ejercicio para el crecimiento de la entidad (Torres, Fierro y Alonso, 2017; Cayapa, 2015; Proaño, Tapia, Álvarez, Ortiz y Mora, 2018).

Espín, Bastidas y Durán (2017); Tapia, Tapia, Moscoso, Ortiz (2017); destacan que la EPS produce sociedad y no específicamente recursos económicos, generando valores de aprovechamiento del recurso a fin de suplir una problemática existente; esta realidad ha existido en Ecuador desde hace muchos años, incluso antes de que naciera como república, con la presencia de organizaciones que no tiene carácter empresarial ni públicos, sino que se agrupan con principios éticos y económicos que están vinculados a la reciprocidad, la solidaridad y la ayuda mutua (Jácome, 2016).

A nivel de Iberoamérica, Ecuador es un país que destaca en emprendimientos, de ahí que el apoyo del gobierno a las entidades de EPS ha sido una prioridad, razón de ello es la creación de

la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y varias regulaciones relacionadas (Boza y Manjarez, 2016). Uno de los artículos de la mencionada Ley es descrito en el estudio de (Auquilla, Del Castillo, 2013) específicamente el artículo 1 donde se define la EPS de la siguiente forma:

Se entiende por economía popular y solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación, y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital. (p.172)

En una síntesis, lo que se busca a través de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador es:

- Búsqueda del buen vivir y del bien común
- La prelación del trabajo sobre el capital e interés colectivos sobre los individuales
- El comercio justo y consumo ético y responsable
- La equidad de género
- El respeto a la identidad cultural
- La autogestión
- La responsabilidad social y ambiental
- La distribución equitativa y solidaria de excedentes

En Ecuador, la economía popular y solidaria está integrada por los sectores cooperativos, asociaciones y comunitario; el sector cooperativo es el más grande al involucrar tanto la parte financiera y no financiera; a su vez el sector asociativo está definido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador como el conjunto de asociaciones que está constituido por personas que realizan actividades económicas, productivas similares o complementarias con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, así como también autoabastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada bajo los principios de la ley. Finalmente el sector comunitario, definido en el artículo 15 de la Ley antes mencionada, señala que está integrando por organizaciones vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades éticas, culturales, de género, de cuidado de la naturaleza, urbanas o rurales, o de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que mediante el trabajo conjunto de sus integrantes, tiene como objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios que origen lícito y que sean socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada, bajo los preceptos de la Ley.

Como se puede apreciar, el país cuenta con normativas claras que regulan el accionar del sector cooperativo, asociativo y comunitario, garantizando de una u otra forma, que sus acciones estén apegadas de la ley, y que las aportaciones en capital o trabajo de sus integrantes sean en beneficio de los mismos.

En la siguiente tabla se exponen las diferencias más importantes entre las organizaciones que pertenecen a la EPS y las sociedades de capital.

Tabla 1:

Diferencias con sociedades de capital

ORGANIZACIONES EPS	SOCIEDAD DE CAPITAL
Excedentes, ahorros	Utilidad, repartición
Membresía abierta y voluntaria	Directorio cerrado
Organización democrática: “un socio, un voto”	Organización y participación en base al porcentaje de aporte de capital
Participación e integración en: gestión, propiedad y desarrollo	Distribución de utilidad en base al porcentaje de aporte de capital
Participación económica equitativa de los socios	Gestión, control responsabilidad
Distribución de excedentes en forma de beneficios para el cumplimiento del balance social	Capital sobre trabajo: mercado de trabajo
Autogestión, autocontrol, corresponsabilidad	Propiedad en base al porcentaje de aporte de capital
Trabajo sobre capital	Capacitación; planes de carrera
Propiedad colectiva de los factores productivos	Filantropía y responsabilidad social corporativa como estrategia organizacional
Educación y formación en valores y principios de EPS	Competencia de libre mercado
Compromiso con la comunidad y transformación social	Información restringida a miembros del directorio.
Interoperación e intra cooperación	
Transparencia en la información y rendición de cuentas	

Fuente: SEPS (Portal de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria)

Elaborado por: Autores

Sector cooperativo

“El cooperativismo por su tamaño y amplitud de su movimiento, representa posiblemente la forma de organización socioeconómica de carácter universal más grande del mundo” (Ramírez, Herrera y Londoño, 2016, p.2). Su contexto histórico más relevante se remonta a la Revolución Francesa en el año 1789 donde se originan revoluciones, cambios y nuevas perspectivas socioeconómicas, políticas y culturales de gran importancia para toda la comunidad. El cooperativismo puede entenderse como un modelo que conduce a la solución de problemas económicos y sociales, orientado al mejoramiento de las condiciones económicas de sus asociados a través del trabajo colaborativo de todos su integrantes (Rubio y Rivera, 2016).

En el Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador, en su artículo 21 se describe que:

El sector cooperativo es el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social, (p. 6).

Por su parte, las cooperativas son empresas de producción, obtención, consumo o crédito, de participación libre y democrática, que están integradas por individuos que persiguen una meta común, sea económica o social, cuya participación del beneficio está determinada por el trabajo incorporado al objetivo común y no en base a su aportación en dinero u otros bienes materiales (Fernández, 2006); este tipo de organizaciones han tenido una aceptación muy grande en todo el mundo debido a que facilitan que las personas puedan desarrollar emprendimientos y a su vez conseguir el financiamiento necesario para repotenciar sus empresas ya constituidas; esta situación sumada al hecho de las crisis económicas que sufrido Ecuador, particularmente la del año 1999 que fomento la confianza en el sector financiero cooperativo.

Crecimiento económico y desarrollo humano

“El desarrollo humano es el fin, el crecimiento económico es el medio” (Flores y Rodríguez, 2011); en este sentido, el crecimiento económico es el bienestar de la población en los aspectos sociales, culturales, políticos y últimamente los ambientales (Vallejo, 2017; Sanchez, Prada, 2015; León, Cevallos y Quito, 2017) consiste en un conjunto de parámetros que deben ser analizados en la población para determinar si las políticas gubernamentales están surtiendo el efecto deseado para lograr una mejor calidad de vida y sobre todo asegurando el bienestar para las futuras generaciones. En términos generales, el crecimiento económico es definido de la siguiente forma:

Es una de las metas más importantes de toda sociedad, implica un incremento notable de los ingresos y de forma de vida de todos los individuos de una sociedad. Existen muchas maneras de cómo se mide el crecimiento de una sociedad, se podría tomar como ejes de medición la inversión, las tasas de interés, el nivel de consumo, las políticas gubernamentales o las políticas de fomento al ahorro, todas esas variables son herramientas que se utilizan para medir este crecimiento. Este crecimiento requiere de una medición para establecer que tan lejos o que tan cerca estamos del desarrollo (Guillen, Badii, Garza, y Acuña, 2015, pág. 138).

En relación al desarrollo humano Rosales (2017); Tamayo y Rincón (2017); Ibañez, Mujica y Castillo (2017) señalan que es un proceso inacabado y pertinente den a ciclo de vida de los seres humanos y que su medición se la realiza a través del indicador de Desarrollo Humano, diseñado para dar seguimiento al desarrollo de los países a través de tres dimensiones básicas que son la

educación, la salud y los ingresos. Amartya Kumar Sen, economista indio y Premio Nobel de Economía en 1998, fue quien sentó las bases de la teoría del desarrollo humano, superando la visión economista centrada en el tener dinero o mercancías por una visión holística centrada en el ser y hacer del ser humano (bienestar y capacidades) y en el cual la incidencia de las instituciones públicas y privadas juegan un papel determinante en el desarrollo (Picazzo, Gutiérrez, Infante y Cantú, 2012). Para el Programa de las Naciones Unidas el Desarrollo humano es concebido como:

El proceso en que se amplían las oportunidades del ser humano. En principio estas oportunidades pueden ser infinitas y pueden cambiar con el tiempo, sin embargo a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son: disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente (Rincón y Labarca, 2013, pág. 107).

Continuando con su análisis Rincón y Labarca (2013) señalan los temas que son considerados fundamentales para el desarrollo humano, y son los siguientes:

- Progreso social.- está relacionado con mayor acceso al conocimiento, mejor nutrición y servicio de salud (Vega y Ruiz, 2017).
- Economía.- aborda el crecimiento económico como un modo de reducir desigualdades y aumentar el desarrollo humano (Cámpora, 2015)
- Eficiencia.- se relaciona con los términos de uso y disponibilidades de recursos
- Equidad.- en términos de crecimiento económico
- Participación y libertad.- aborda la gobernabilidad democrática, la participación igualitaria de género, los derechos civiles y políticos y la libertad cultural de cada individuo.
- Sostenibilidad.- se refiere a que las futuras generaciones puedan disfrutar la ecología y medio ambiente actual, conservar y prevenir.
- Seguridad humana.- consiste en la seguridad que se dé contra hambrinas o trastornos por efectos del desempleo, conflictos armados, entre otros (Fernández, 2016).

Responsabilidad social empresarial

La Responsabilidad Social Empresarial RSE brinda una oportunidad de competir a través de la transferencia de valor agregado a la sociedad (Aguilera y Puerto, 2012; Lizcano y Lombana, 2018; Molero, 2016), es una forma de crecimiento empresarial, obteniendo un beneficio que les permita ser sostenibles, crear una imagen corporativa positiva e implementar el bienestar institucional, garantizando su permanencia en el ámbito organizacional. Su origen se remonta a los años 50 y 60 en Estados Unidos y se asienta en Europa en los años 90, cuando la Comisión Europea utilizó esta herramienta para comprometer a los empresarios a crear estrategias que generen una mayor cohesión social.

En su análisis Restrepo (2008) manifiestan que la RSE no solo es competencia de las grandes o pequeñas corporaciones como organizaciones mismas, sino va más allá e incluye a sus adminis-

tradores, consejeros jurídicos, directores y ejecutivos que de una u otra forma ejercen influencia en el accionar de las empresas; es decir todos tenemos la obligación de buscar y aplicar los procedimientos pertinentes para lograr los objetivos propuestos, sin que ello implique que se limite oportunidades a nuevas generaciones.

Según Ibarra (2014) la RSE es un pacto justo entre las empresas y la sociedad en que se desarrollan, es decir existe el compromiso por asumir un rol protagonista de las organizaciones en fomentar el cuidado de la naturaleza, el trato adecuado a los empleados y demás parámetros que permiten fomentar un estilo de vida que asegure el bienestar de todos por igual.

Datos

Los datos descritos en la investigación tienen su origen en informes de la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, Banco Central del Ecuador, Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas y entidades relacionadas, sobre temáticas vinculadas a la evolución de las actividades del sector popular y solidario y su influencia en el crecimiento económico del país; en esta parte es relevante destacar que se hace un análisis tanto del sector financiero como no financiero y su impacto en el desarrollo humano de sus asociados y de la comunidad que los rodea; los resultados están detallados a través de tablas ilustrativas en donde se pretende dar a conocer los factores más relacionados a la interacción que ejerce la EPS en el crecimiento, no solo económico de los países, sino también en la calidad de vida y acceso a los servicios que les permitan solventar sus necesidades básicas.

Metodología

El análisis es un procedimiento lógico que posibilita descomponer un todo en cada una de sus partes o cualidades, estudiándolas de forma independiente (Rodríguez y Pérez, 2017); en este sentido la investigación realiza un análisis de distintos factores que involucran a la EPS y su aporte al crecimiento económico (insumos, materiales, dinero) y también al desarrollo humano (calidad de vida) de todos los involucrados con su gestión cooperativista, asociativa o comunitaria. Adicionalmente se hace una exploración a la base de datos del banco mundial para conocer cuál es la posición asignada al país en cuanto a estos indicadores macroeconómicos y cuáles fueron los factores que fueron considerados.

RESULTADOS

Los resultados dan una visión general de los principales parámetros o características de la Economía Popular y Solidaria del Ecuador, y como a través de sus incentivos (Ley) ha logrado mejorar el crecimiento económico de sus integrantes.

Tabla 2:**Caracterización del sector financiero popular y solidario a diciembre del 2018**

Segmento	N° entidades	N° socios	Activos (USD Millones)	Pasivos (USD Millones)	Patrimonio (USD Millones)
Segmento 1	31	4.317.228	9.699	8.306	1.393
Mutualistas	4	13.856	982	898	83
Segmento 2	40	1.179.381	1.768	1.488	278
Segmento 3	80	721.900	973	799	173
Segmento 4	176	485.318	477	381	92
Segmento 5	277	174.035	110	82	27
Total	608	6.891.718	14.011	11.956	2.049

Fuente: SEPS**Elaborado por:** Autores

Análisis.- según los datos presentados en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria SEPS cerca de siete millones de personas son las que tienen cuentas en las distintas entidades financieras de la economía popular y solidaria, resaltando el segmento 1 con el 63% (4.317.228 / 6.891.718) de acumulación de socios por ser consideradas con más solvencia al momento de colocar los ahorros de su trabajo; es importante también destacar que el volumen de activos puestos al servicio de la socios es bastante representativo con 14.011 mil millones de dólares siendo nuevamente el segmento 1 el que más aporta con el 69% de activos (9.699 / 14.011). Esta realidad es una clara evidencia que el sector de la economía popular y solidaria en Ecuador experimenta un crecimiento significativo en el sector financiero, dinamizando la economía con el fin de contribuir al financiamiento de nuevos emprendimientos que fomenten el empleo y la generación de tributos al estado; adicionalmente existen cooperativas de ahorro y crédito que sobrepasan los mil millones de dólares en inversiones, lo que denota su desarrollo al servicio de sus integrantes. En esta parte resulta imperante conocer los montos en millones de dólares que se requiere para pertenecer a un sector específico de las cooperativas:

Tabla 3:**Segmentación de las cooperativas de ahorro y crédito en Ecuador**

Segmento	Activos
1	Mayor a 80.000.000,00
2	Mayor a 20.000.000,00 hasta 80.000.000,00
3	Mayor a 5.000.000,00 hasta 20.000.000,00
4	Hasta 1.000.000,00
5	Cajas de ahorro, bancos comunales y cajas comunales

Fuente: SEPS**Elaborado por:** Autores

Análisis.- En Ecuador las cooperativas más reconocidas que pertenecen al segmento 1 son las Cooperativas de Ahorro y Crédito Juventud Ecuatoriana Progresista; Jardín Azuayo, Policía Nacional, COOPROGRESO, 29 de Octubre, CACPECO, Riobamba, COOPMEGO, Alianza del Valle y CACPE Pastaza; que sobrepasan su inversión en millones de dólares para promover un desarrollo armónico a través del financiamiento en todas las regiones del país.

Tabla 4:

Intermediación financiera por niveles de ruralidad; diciembre 2018

Rango de ruralidad	N° cantones	Captaciones (USD Millones)		Colocaciones (USD Millones)		Colocaciones / captaciones	
		SFPS	BP	SFPS	BP	SFPS	BP
Menor al 25%	18	1.213	9.986	1.440	9.921	119%	99%
Del 25 al 50%	45	6.954	18.572	5.534	16.025	80%	86%
Del 50 al 75%	85	1.996	1.049	2.204	905	110%	86%
Mayor al 75%	76	746	242	1.369	231	184%	95%
Total	224	10.909	29.848	10.547	27.082		

Fuente: SEPS

Elaborado por: Autores

Análisis.- En primera instancia se puede apreciar que el país, aun con los adelantos tecnológicos y científicos, se cuenta con la mayoría de cantones con un índice de ruralidad elevado ($(85 + 76)/224 = 72\%$), originado por políticas gubernamentales que no han tenido el efecto deseado para impulsar su crecimiento y desarrollo sostenible. En el análisis efectuado por la SEPS se puede observar que las entidades de la EPS tienen mayores niveles de colocaciones sobre sus captaciones, es decir brindan un mayor nivel de créditos en sus distintas modalidades en relación a la banca privada que en ningún segmento sobrepasa el ciento por ciento; adicionalmente es muy importante resaltar que el sector financiero de la EPS tiene mayor influencia en sectores rurales, es decir sectores que históricamente son los más vulnerables y en donde la banca privada tiene una acción disminuida con sus productos y servicios financieros.

Es precisamente aquí donde se puede evaluar la relación existente entre la EPS y el desarrollo humano, debido a que, primeramente actúan en sectores rurales y que la cuarta parte de sus captaciones se dan en zonas de ruralidad mayor al 50% ($(1.996 + 746)/10.909 = 25\%$), así como que una tercera parte de sus colocaciones o préstamos están justamente en este mismo rango de acción ($(2.204 + 1.369)/10.547 = 33,9$). Esta situación corrobora que las entidades de la EPS están involucrando en sus acciones a los sectores rurales que tenían un acceso al financiamiento de forma limitada o escasa, permitiendo que sus emprendimientos se conviertan en una realidad, fortaleciendo sus condiciones de vida, y contribuyendo al crecimiento económico a través de fuentes de empleo y tributos al estado.

Si la misma relación se la efectúa en la banca privada, podemos afirmar que solo llega al 4,3% de captaciones $((1.049 + 242)/29.848)$ y que sus créditos en este rango no superan el 4,2% $((905 + 231)/27.082)$.

Tabla 5:

Influencia de la EPS por niveles de pobreza

Rango de pobreza	Nº Cantones	Captaciones		Colocaciones		Colocaciones / captaciones	
		SFPS	BP	SFPS	BP	SFPS	BP
Del 25% al 50%	11	6.946	24.937	5.250	22.599	76%	91%
Del 50% al 75%	86	2.917	3.998	3.425	3.670	117%	92%
Mayor al 75%	127	1.045	918	1.873	813	179%	89%
Total	224	10.908	29.853	10.548	27.082		

Fuente: SEPS

Elaborado por: Autores

Análisis.- Como se puede apreciar, las entidades financieras de la SEPS tienen mayor influencia en los sectores más pobres del país, lo que les permite contar con financiamiento para la creación de las mini pymes y solventar de esta forma sus necesidades básicas. El índice colocaciones sobre captaciones refleja claramente que la EPS con el 179% frente al 89% de la banca privada, actúa sobre sectores históricamente olvidados y más pobres (mayor al 75%) promoviendo su desarrollo a través de líneas de crédito que les permite crecer tanto económicamente como en su desarrollo humano al poseer los recursos para autogenerar sus plazas de trabajo.

En el segundo rango de pobreza (mayor al 50%) también interactúa más la EPS con el 117% de colocaciones sobre captaciones) por considerar que es una prioridad el generar financiamiento para los sectores que en base a sus ingresos mensuales pueden acceder a créditos que fomenten sus emprendimientos y generen un margen de rentabilidad que les permita solventar sus costos financieros y obtener un lucro o beneficio económico adicional.

Con ello queda demostrado que las entidades que pertenecen a la EPS de Ecuador, tiene su mayor influencia en sectores catalogados como los más pobres del país, incentivando el ahorro y por otra parte brindando el financiamiento necesario para solventar nuevos emprendimientos, mejorando su calidad de vida a través de empleos con sueldos más dignos y sobre todo la posibilidad de crecer económicamente y socialmente. Un hecho importante de destacar es que la mayor influencia de los bancos privados donde prevalece su dominio es el sector donde la pobreza es menor, posiblemente por la capacidad adquisitiva de sus integrantes y la acumulación en las grandes ciudades donde interactúan este tipo de organizaciones lucrativas, cuya meta es sinónimo de riqueza para sus inversionistas; denotándose una vez más que el sector cooperativo financiero actúa más en sectores vulnerables, ofertando sus servicios a través de créditos que fortalecen la economía de toda la población.

Tabla 6:**Composición de la EPS**

Tipo y grupo	Nº Organizaciones	Nº socios	Activos (USDD millones)	Pasivos (USDD millones)	Patrimonio (USDD millones)
Cooperativas	2.705	136.176	718	389	330
Consumo	18	928	4	2	2
Producción	521	16.114	146	107	39
Servicios	1.958	87.378	458	205	253
Vivienda	208	31.756	111	74	37
Asociativo	11.717	289.601	140	78	62
Consumo	115	2.147	1	1	1
Producción	7.313	142.105	117	64	52
Servicios	4.289	145.349	23	13	9
Comunitario	49	1.092	0,02	0,01	0,01
Organismos integración	79	1.819	26	10	16
TOTAL	14.450	428.688	884	476	408

Fuente: SEPS

Elaborado por: Autores

Análisis.- A nivel nacional la EPS no financiera tiene un impacto de participación de 428.688 personas distribuidas en los distintos sectores cooperativos, asociativas, comunitarias de organismos de integración, lo que supone que son miles de familias que de una u otra forma dependen de su funcionamiento para llevar el sustento económico y solventar sus necesidades diarias.

Un dato importante es que se observa en el sector asociativo, es que cuenta con 289.601 socios, debido a que se les facilita su constitución y no den presentar demasiados informes mensuales o anuales, como si lo deben realizar las cooperativas con una población de 136.176 socios, al respectivo organismo de control, en este caso la SEPS.

Tabla 7:**Evolución de activos, pasivos y patrimonio**

Cuenta	Sector	31 dic 2017	31 dic 2018	Evolución
Activos (USD millones)	SFPS	12.163	14.011	15,20%
	Bancos privados	38.975	40.984	5,20%
Pasivos (USD millones)	SFPS	10.393	11.956	15,00%
	Bancos privados	34.757	36.372	4,60%
Patrimonio (USD millones)	SFPS	1.770	2.049	15,80%
	Bancos privados	4.218	4.612	9,30%

Fuente: SEPS

Elaborado por: Autores

Análisis.- Los activos del sistema financiero popular y solidario SFPS crecen en mayor proporción que la banca privada BP en todos los aspectos; así se puede observar que los activos crecen en el 15,20% en el SFPS frente al 5,20% de la BP; esta situación se origina por los resultados favorables de las entidades financieras de la SEPS y la utilización del beneficio tributario que les permite refinanciar sus excedentes en sus misa operaciones, evitando el pago de impuesto a la renta; los pasivos también crecen en el 15% en el SFPS frente al 4,60% de la BP originado por los ahorros de los socios, y que es la fuente misma de las entidades financieras para canalizarlos en más créditos que generen rentabilidad; el poseer más pasivos, significa que tienen mayor aceptación por parte del público en general, colocando sus ahorros en manos de entidades que en los últimos años han logrado un posicionamiento muy significativo dentro de la población ecuatoriana. Finalmente el patrimonio tiene una tendencia favorable del 15,80% en el SFPS frente al 9,30% de la BP, en virtud a la ecuación contable misma, es decir, al incremento de sus activos y pasivos que determinan el patrimonio de cada entidad del sector financiero.

Tabla 8:

Capacitaciones año 2018

Sector	Datos	Números
Sector Financiero Popular y Solidario	Organizaciones capacitadas	607
	Personas capacitadas	3.362
	Eventos	81
Crecimiento con respecto del año anterior		22%

Fuente: SEPS

Elaborado por: Autores

Análisis.- Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria reciben capacitaciones por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria SEPS, promoviendo sus capacidades y en base a ello mejorar los niveles de productividad en cada una de sus acciones, estas prácticas han tenido tanto éxito que se puede observar un crecimiento del 22% con respecto del año anterior, revirtiéndose en mejores resultados para las entidades que pueden adoptar nuevos procedimientos y técnicas en cada una de sus actividades. Es importante destacar que estos cursos o talleres de capacitación son a nivel de todo el país, sin discriminación, y es más, buscando temas variados como productividad, recursos humanos, economía solidaria, entre otros.

Tabla 9:

Responsabilidad empresarial social / acciones que fortalecen el desarrollo humano de la población

Entidad/cooperativa	Motivos / acción
Cooperativa de Ahorro y Crédito CACPECO	<p>Día libre del vehículo.- Colaboradores y varios actores de la comunidad, un día al mes, dejan sus vehículos en casa y acuden al trabajo caminando o utilizando medios de transporte alternativos, como bicicleta o transporte público.</p> <p>Recolección de pilas y baterías.- según el portal de la cooperativa se han recolectado 67.893 pilas; evitando al contaminación de 11.541.810 m³ de agua, cantidad de agua que consumen 19.236 familias promedio en un año y medio.</p> <p>Siembra de árboles.- 15.000 árboles sembrados lo que genera 327.500 kg de CO₂ que se emiten a la atmosfera</p> <p>Reconocimiento: Punto verde; Ministerio del Ambiente</p>
Cooperativa de Ahorro y Crédito El Sagrario	<p>Entrego equipos médicos como aspirador de secreciones y un generador de oxígeno para la fundación Divina Misericordia, entidad que se encarga del cuidado de personas diagnosticadas con cáncer terminal y de escasos recursos.</p> <p>Gestión en la comunidad.- apoyo al desarrollo de la educación de los niños de la “Fundación Remar”, apoyo a la exposición de seguridad ciudadanía, apoyo al cuidado ambiental en escuelas y colegios de Quito.</p>
Cooperativa de Ahorro y Crédito COOPROGRESO	<p>Programa salud y bienestar.- hasta el omento, más de 28.500 beneficiados han mejorado su calidad de vida mediante brigadas médicas preventivas, brigadas oftalmológicas, talleres anti bullying y campañas orientadas a disminución de la violencia intrafamiliar, así como el tratamiento de víctimas.</p> <p>Deporte cultura y recreación.- la cooperativa actúa en colegios incentivando a través de campañas el amor al deporte, hasta el momento son más 21.000 beneficiados con educación deportiva e indumentaria para el proyecto Escuelas deportivas y el juego sin violencia, adicionalmente se aporta con el club Los Loros, apoyando a niños entre 9 a 12 años de edad.</p>
Cooperativa de Ahorro y Crédito 23 de Julio	<p>Programa financiero.- consiste en hacer conocer el cliente la necesidad de ahorrar para el futuro, otorgando mayores interés por ahorro programados y protegidos</p>
Cooperativa de Ahorro y Crédito 29 de Octubre	<p>Microcrédito.- el microcrédito genero empleos en los negocios de un 26,31% a un 31,03%, y el 91% de los negocios que financia la cooperativa, son la principal fuente de ingresos para los socios y sus familias.</p>

Fuente: SEPS

Elaborado por: Autores

Análisis.- como se puede apreciar las cooperativas de ahorro y crédito han aportado significativamente a la población en donde ejercen sus actividades, contribuyendo entre otros puntos, con la educación, el deporte, el ahorro y el fortalecimiento del empleo y fuentes de ingresos para una mejor calidad de vida de los involucrados. Esta realidad se repite en otras tantas entidades del sector financiero y no financiero, razón por la cual se ha realizado un extracto de la información relacionada con la responsabilidad social y las acciones que contribuyen al desarrollo humano de la población.

Tabla 10:

Ranking índice de desarrollo humano en América Latina

Puesto	País	IDH
Desarrollo humano muy alto		
1	Chile	0,843
2	Argentina	0,825
3	Uruguay	0,804
Desarrollo humano alto		
4	Costa Rica	0,794
5	Panamá	0,789
6	Cuba	0,777
7	México	0,774
8	Venezuela	0,761
9	Brasil	0,759
10	Ecuador	0,752

Fuente: Programa de Naciones Unidas / Banco Mundial

Elaborado por: Autores

Análisis.- como se puede apreciar Ecuador está en el puesto 10 de América Latina en cuanto al desarrollo humano, principalmente por la reducción de la desigualdad y erradicación de la pobreza; estos factores han permitido ubicarse en el puesto 86 de la lista mundial, según datos recogidos por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, aquí es muy importante destacar que la reducción de desigualdad se da en gran medida por el acceso a créditos en zonas rurales en donde actúa con mayor frecuencia la economía popular y solidarias escenario de las cooperativas de ahorro y crédito y cajas de ahorro.

Tabla 11:**Ubicación índice de desarrollo humano a nivel mundial**

Puesto	Variación respecto al año 2016	País	IDH	
			Informe 2018 (estimaciones del año 2017)	Variación respecto al año 2016
60	-1	Irán	0,798	0,002
61	-1	Palaos	0,798	0
62		Seychelles	0,797	0,004
63		Costa Rica	0,794	0,003
64	-1	Turquía	0,791	0,004
65	-1	Mauricio	0,79	0,002
66		Panamá	0,789	0,004
67	-1	Serbia	0,787	0,002
68	-1	Albania	0,785	0,003
69	-3	Trinidad y Tobago	0,784	0,001
70		Antigua y Barbuda	0,78	0,002
70	-1	Georgia	0,78	0,004
72		San Cristóbal y Nieves	0,778	0,004
73	-1	Cuba	0,777	0,003
74		México	0,774	0,002
75		Granada	0,772	0,002
76		Sri Lanka	0,77	0,002
77		Bosnia y Herzegovina	0,764	0,002
78	-1	Venezuela	0,761	0,005
79		Brasil	0,759	0,001
80		Azerbaiyán	0,757	0
80	-2	Líbano	0,757	0,004
80	-1	Macedonia del Norte	0,757	0,001
83	-1	Armenia	0,755	0,006
83	-3	Tailandia	0,755	0,007
85	-2	Argelia	0,754	0,002
86		China	0,752	0,004
86	-2	Ecuador	0,752	0,001

Fuente: Programa de Naciones Unidas / Banco Mundial

Elaborado por: Autores

Análisis. - la presente lista corresponde a los países que tiene un índice de desarrollo humano alto a nivel mundial, lo que conlleva a las autoridades competentes a buscar las alternativas necesarias para fortalecer la participación de todas las empresas en programas que fomenten la

disminución de las desigualdades y la pobreza en forma general. Aquí resulta muy interesante el hecho que Ecuador tiene un posicionamiento relativamente alto, pese a los problemas políticos y económicos que atraviesa, corroborándose que el sector cooperativista financiero y no financiero de la EPS, es un pilar fundamental para lograr una mejor calidad de vida para todos sus integrantes.

Tabla 12:

Índice de pobreza y pobreza extrema

Año	Índice de pobreza			Índice de pobreza extrema		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
2007	36,70%	24,30%	61,30%	16,50%	7,90%	33,30%
2018	24,50%	15,90%	43,00%	9,00%	4,70%	18,10%
Variación	12,20	8,40	18,30	7,50%	3,20	15,20

Fuente: INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)

Elaborado por: Autores

Análisis.- uno de los factores que contribuyó para que Ecuador este en la lista mundial en el puesto 86 del índice de desarrollo humano, se origina precisamente en la disminución de varios puntos porcentuales en los ratios de pobreza y pobreza extrema desde el año 2007 al 2018; situación en la que las entidades de la economía Popular y Solidaria, EPS han intervenido de forma directa sobre todo en los sectores rurales, mejorando su calidad de vida y la generación de empleos.

CONCLUSIONES

El impacto que realiza la economía popular y solidaria en el crecimiento económico y desarrollo humano es evidente al actuar sobre los sectores con un índice de ruralidad mayor, así como los sectores más pobres de todo el país; estos datos corroboran que la EPS promueve un mayor desarrollo humano a través de la reducción de la desigualdad, ya que los sectores rurales pueden acceder a los créditos y por lo tanto emprender sus innovaciones y fomentar la creación de nuevas plazas de empleo y tributos al estado.

A nivel regional, Ecuador está en una categoría alta del índice de desarrollo humano y a nivel mundial en el puesto 86, siendo la EPS un factor clave para que gran parte de la población pueda producir e incluso exportar sus ofertas, incrementando sus posibilidades de permanencia en el mercado. Estas acciones de financiamiento son precisamente las que permiten que la población marginada, a pesar de las crisis económicas, pueda desarrollar micro negocios que ejercen una entrada de dinero para solventar sus necesidades básicas y por lo tanto mejorar su calidad de vida.

Las cooperativas de ahorro y crédito han demostrado estar comprometidos con la responsabilidad social empresarial y han emprendido algunos programas que benefician tanto a la educación, el deporte y el ahorro responsable, siendo actividades bien vistas por la población donde interactúan estas organizaciones populares, que a raíz de la crisis bancaria del año 1999 tienen un grado de aceptación mucho mayor que la banca privada.

REFERENTES TEÓRICOS

- Aguilera Castro, A., & Puerto Becerra, D. P. (2012). Crecimiento empresarial basado en la Responsabilidad Social. *Pensamiento & Gestión*, 6. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64623932002>
- Auquilla Belema, L. A., & del Castillo Sánchez, L. (2013). La economía popular y solidaria inclusiva en las localidades de la junta parroquial rural San José, Ecuador. *Economía y Desarrollo*, 177. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425541208012>
- Bastidas Delgado, O. (2015). IV Jornadas de Supervisión de la Economía Popular y Solidaria. *Economía Solidaria: experiencias y conceptos. Cuadernos del CENDES*, 167. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40346300010>
- Boza-Valle, J. A., & Manjarez-Fuentes, N. (2016). Diagnóstico estratégico de emprendimientos de economía popular y solidaria en Ecuador. *Ingeniería Industrial*, 213. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360446197010>
- Cajas Guerrero, F., Oña Serrano, A., & Pantoja Díaz, O. (2016). Indicadores Sociales en Instituciones Financieras de la Economía Popular y Solidaria. *RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 2. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=504551172001>
- Cámpora, C. (2015). Sostenibilidad productiva y social. *RIA. Revista de Investigaciones Agropecuarias*, 126. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86441580003>
- Cayapa. (2015). CONCLUSIONES, RETOS Y PROPUESTAS DE LOS EJES DE IDEARIA2015. CONCLUSIONES EJE1: ECONOMIA SOLIDARIA, DESARROLLO LOCAL E INNOVACION SOCIAL. Cayapa. *Revista Venezolana de Economía Social*, 115. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62252809008>
- Espín Maldonado, W. P., Bastidas Aráuz, M. B., & Durán Pinos, A. (2017). Propuesta metodológica de evaluación del balance social en asociaciones de economía popular y solidaria del Ecuador. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 128. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17452685005>
- Fernández S., M. E. (2006). Las cooperativas: organizaciones de la economía social e instrumentos de participación ciudadana. *Revista de Ciencias Sociales*, 240. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/280/28011651004.pdf>
- Fernández-Sánchez, P. A. (2016). Introducción: Riesgos y amenazas para la seguridad humana. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 215. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28248171010>
- Flores, N., & Rodríguez, R. (2011). Crecimiento económico y desarrollo humano. *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 64. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=219022147004>

- Guillen, A., Badii, F., Garza, & Acuña. (2015). Descripción y Uso de Indicadores de Crecimiento Económico. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 138. Obtenido de [http://www.spentamexico.org/v10-n1/A10.10\(1\)138-156.pdf](http://www.spentamexico.org/v10-n1/A10.10(1)138-156.pdf)
- Herrán Gómez, P. J. (2013). La economía popular y solidaria. Una práctica más que un concepto. *RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 36. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=504550955003>
- Ibañez, N., Mujica, M., & Castillo, R. (2017). COMPONENTES DEL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE. *Negotium*, 64. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78250100004>
- Ibarra Padilla, A. M. (2014). Principios de la responsabilidad social empresarial en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista de Derecho*, 65. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85131029003>
- Jácome Calvache, V. J. (2016). Economía popular y solidaria en la comuna San José de Cocotog, Quito: estudio de la producción del cuy. *Economía*, 105. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=195649910005>
- León Serrano, L., Cevallos Gambea, W., & Quito Vera, Á. (2017). La influencia de la pobreza en el crecimiento económico de Brasil, período 2000-2014. *Retos*, 167. Obtenido de <https://retos.ups.edu.ec/index.php/retos/article/view/13.2017.10>
- Lizcano-Prada, J., & Lombana, J. (2018). Enfoques de la responsabilidad social empresarial en los agronegocios. *Estudios Gerenciales*, 350. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21257589009>
- Martínez Godoy, D. (2015). Entre economía social y economía popular: confusiones y desaciertos políticos en el “Ecuador del Buen Vivir”. *Eutopía*, 148. doi:10.17141/eutopia.7.2015.1669
- Molero García, G. J. (2016). La responsabilidad social empresarial en el contexto del capital social. *Omnia*, 47. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73752819004>
- Picazzo Palencia, E., Gutiérrez Garza, E., Infante Bonfiglio, J. M., & Cantú Martínez, P. C. (2012). La teoría del desarrollo humano y sustentable: hacia el reforzamiento de la salud como un derecho y libertad universal. *Estudios sociales*, 259. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572011000100010
- Proaño Córdova, T. D., Tapia Panchi, E. P., Álvarez Jiménez, E. M., Ortiz Roman, H. D., & Mora Jati, P. F. (2018). El trabajo en equipo de las asociaciones, en un marco de la economía popular y solidaria: estudio en un programa gubernamental. *Visión Gerencial*, 125. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=465554397011>
- Ramírez Días, L. F., Herrera Ospina, J. d., & Londoño Franco, L. F. (2016). El Cooperativismo y la Economía Solidaria: Génesis e Historia. *Cooperativismo y Desarrollo*, 2.
- Restrepo Salazar, J. C. (2008). Apuntes sobre la responsabilidad social empresarial. *Revista de Derecho Privado*, 3. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360033195004>
- Rincón Soto, I. B., & Labarca, N. (2013). Desarrollo humano en Venezuela. *Opción*, 107. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31028677007>
- Rodríguez Jiménez, A., & Pérez Jacinto, A. O. (2017). Métodos científicos de indagación y de construcción del conocimiento. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 8. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20652069006>
- Rosales, M. (2017). EL DESARROLLO HUMANO: UNA PROPUESTA PARA SU MEDICIÓN. *Aldea Mundo*, 66. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54353312007>

- Rubio Rodriguez, G. A., & Rivera González, M. Á. (2016). UNA MIRADA A LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR COOPERATIVO DESDE LA APLICACIÓN DE SUS PRINCIPIOS. CASO IBAGUÉ (COLOMBIA). *Desarrollo Gerencial*, 113. Obtenido de desarrollogerencial@unisimonbolivar.edu.co
- Saltos Cruz, J. G., Mayorga Díaz, M., & Ruso Armada, F. (2016). La economía popular y solidaria: un estudio exploratorio del sistema en Ecuador con enfoque de control y fiscalización. *Cofin Habana*, 57. Obtenido de <http://scielo.sld.cu/pdf/cofin/v10n2/cofin03216.pdf>
- Sanchez Fernandez, P., & Prada Blanco, A. (2015). Del concepto de crecimiento económico al de desarrollo de las naciones: una aplicación a la Unión Europea. *Revista de Economía Mundial*, 223. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86641407010>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*. Quito: SENPLADES.
- Tamayo, U., & Rincón, V. (2017). COMUNICACIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO. *Revista de Comunicación de la SEECI*, 16. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=523556207002>
- Tapia Panchi, E. P., Tapia Panchi, S. M., Moscoso Cordova, J., & Ortiz Román, H. D. (2017). Economía solidaria estrategia alternativa para el desarrollo local. *Visión Gerencial*, 315. Obtenido de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4655/465552407006/465552407006.pdf>
- Torres Peñafiel, N., Fierro López, P. E., & Alonso Alemán, A. (2017). Balance de la economía popular y solidaria en Ecuador. *Economía y Desarrollo*, 183. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425553381014>
- Vallejo Zamudio, L. E. (2017). El incierto crecimiento económico colombiano. *Revista Apuntes del CENES*, 9. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=479553174001>
- Vega Mendoza, V. H., & Ruiz Canizales, R. (2017). Desarrollo sostenible y vivienda digna como punto de progreso social. *EL ÁGORA USB*, 253. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407755355014>
- Villacres Arias, R. C., Pomaquero Yuquilema, J. C., & López Aguirre, J. F. (2018). ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA: SU EVOLUCIÓN EN EL CONTEXTO ECUATORIANO. *Revista: CCCSS Contribuciones a las Ciencias*, 2. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/cccss/2018/01/economia-popular-ecuador.html>

Marcelo León
Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil, Ecuador.
marcelo.leon@unileon.es
<https://orcid.org/0000-0001-6303-6615>

Paulina León
Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil, Ecuador.
paulinaleon07@yahoo.es
<https://orcid.org/0000-0003-3271-4019>



Recibido: 2020-11-15 | Revisado: 2020-12-14
Aceptado: 2021-01-10 | Publicado: 2021-01-19

Hacking ético en el sector financiero

Ethical hacking in the financial sector

RESUMEN

En el presente artículo se analizará sobre los beneficios que brindan el hacking ético en las instituciones bancarias, también se evaluará sobre la seguridad de la información que poseen las entidades financieras, ya que en la actualidad son las principales víctimas de ataques informáticos. Por lo tanto, se considera necesario que toda institución financiera debe poseer una seguridad informática, validada por las diferentes normas de seguridad y garantizada por un hacker ético, ya que es la persona que desarrolla su propia herramienta para trabajar, brindando un mejor servicio a las entidades financiera. Para poder contar con un hacking ético es necesario tener el permiso de la compañía, evitando problemas a futuro, es necesario realizar un contrato de confiabilidad, indicando cuales son las responsabilidades que se debe de cumplir, exponiendo los beneficios en las instituciones financieras al momento de contar con un hacking ético, ya que se busca evitar las vulnerabilidades de las entidades financieras.

Palabras claves: hacking ético, entidades financieras, seguridad informática.

Abstract: In this article we analyze the benefits of ethical hacking in banking institutions, it also evaluates the security of information that is related to financial institutions, which are currently the main causes of computer attacks. Therefore, you have to take into account that this in its entirety must be in a computer security, a validation by the different security standards and guaranteed by an ethical hacker, and that is the person who has his own tool to work, providing a better service to financial institutions. In order to have a hacking, it is necessary to have the company's permission, avoiding problems in the future, it is necessary to make a reliability contract, indicating which are the responsibilities that you must fulfill. Exposing the benefits in financial institutions at the time of having an ethical hacking, which seeks to avoid the vulnerabilities of financial institutions.

Keywords: ethical hacking, financial entities, computer security.

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día los hackers son muy comunes y existen en las diferentes partes del mundo perjudicando a las diferentes entidades, sean públicas o privadas, los hackers obtienen la información de manera ilegal para hacer daño a las transacciones de las personas y de las entidades financieras. Sus principales objetivos son los sectores financieros y los gobiernos (DC, 2016). Con el avance de las tecnologías en la actualidad las empresas tienen mayor riesgo de ser hackeadas de manera fácil y rápida y pueden además, robar su información. Por tal motivo se considera que las empresas deben de contratar a un personal de hacking ético para que se les pueda brindar una buena seguridad a toda su información y evitar el robo de datos.

Las nuevas tecnologías de la información están presentes en las operaciones de transacciones financieras vía internet y varios beneficios que brindan las entidades. Las aplicaciones móviles también corresponden al nuevo auge de beneficios que tienen a disposición los usuarios. Por lo tanto, dado el caso obliga a los sistemas o aplicaciones informáticas, contar con un máximo nivel de seguridad para la empresa que genera los datos y los usuarios que accede a las transacciones (Burgos Rivera, 2016).

De esta manera se dará el cumplimiento de normas que rigen para la protección de información que se establece legalmente para cada región. Para dar mejora a la seguridad de las entidades financieras se crea una solución apropiada al problema, las organizaciones financieras visualizaron que la mejor solución es determinar y evaluar todas clases de amenazas, por lo cual se debe contar con personas profesionales en seguridad informática y *ethical hacking* para que intenten evadir las amenazas en sus sistemas informáticos financieros. Las instituciones más vulnerables a estos ataques cibernéticos considerándose su importancia y relevancia para el desarrollo económico de las naciones son precisamente las entidades financieras (Gavilánez & Zambrano, 2017).

1. Hacking ético

El hacking ético es considerado por una persona capaz de comprobar si existe la vulnerabilidad y se encarga de la seguridad en la empresa en sus datos, para después de un análisis adecuado poder presentar un informe de como esta la seguridad de la empresa y así poder revelar si existe algún fallo de seguridad y poder llegar a una solución rápida sin que afecte a la institución y evitando que la información de la empresa sea atacada por personas mal intencionadas.

Se considera a una persona como un hacker ético cuando ayuda a cuidar con la seguridad de la empresa y tiene mucho cuidado con la seguridad, también sobreguarda todas las informaciones de las instituciones. Evalúa la seguridad e identifica vulnerabilidades en sistemas, redes o infraestructura de sistemas, esto incluye encontrar y explotar algunas vulnerabilidades para determinar cuándo hay acceso sin autorización u otras actividades maliciosas (Avila, 2019).

Se considerada como pruebas de penetración a las respuestas que se realizaron tiempos atrás a

los primeros ataques informáticos, por lo que ese tiempo se consideró importante ya que tuvo grandes consecuencias como es pérdida de ingresos monetarios a la empresa y la reputación de la institución. Es aquí en donde es de mucha importancia que toda institución financiera obtenga un hacker ético ya que una de sus principales labores es poder buscar las vulnerabilidades en los sistemas que posee las instituciones financieras para así poder evitar la fuga de información que solo tiene interés en la institución (Soriano, 2018).

2. TIPOS DE HACKERS

Existen dos tipos de hackers principales: los Black Hat y los White Hat. Sus nombres provienen de películas donde hay buenos y malos, normalmente, a “los malos” se le conoce como sombreros negros y los “los buenos” se lo conoce como los de sombrero blanco. A continuación, se detalla los tipos de hackers (Figura1).

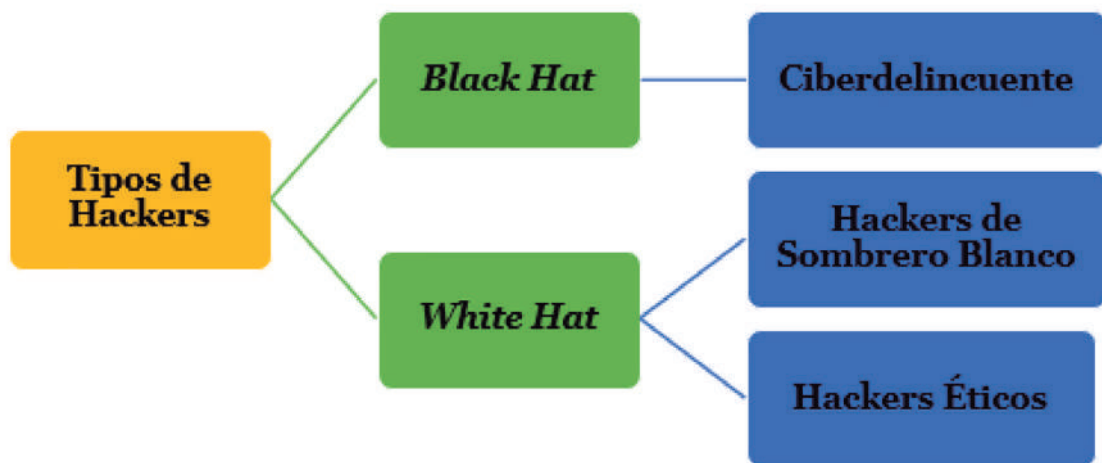


Figura 1 – Tipos de Hackers

2.1. Black Hat

Son aquellos que se les considera como sombrero negro y ellos se dedican a realizar actividades ilícitas para así poder extraer toda la información confidencial de la empresa, este tipo de personas se encargan de crear software tipo malware que perjudican a las instituciones que no tengan una buena seguridad.

Esto es lo que puede hacer un hacker:

- **Reconocimiento:** El hacker hace el reconocimiento pasivo previo a cualquier ataque, recopila información sobre el objetivo a atacar para poder llegar a obtener información.
- **Escaneo:** Se escanean los diferentes medios por donde se puede hacer el ataque, como por ejemplo la red, pero esta se realiza ya con información de la fase previa.

- **Obtener acceso:** Obtención de acceso, se refiere al ataque propiamente dicho, por ejemplo, hacer uso de un exploit o bug, para obtener una contraseña.
- **Mantener acceso:** se trata de seguir teniendo los privilegios obtenidos.
- **Borrado de evidencia:** Borrar las evidencias con lo que pueda ser descubierto (Sandra, 2017).

2.2. White Hats

Este tipo de personas es de aquellos que se encargan de encontrar la vulnerabilidad que posee un sistema y así poder corregir fallos que se presenten y ahora se considera como una de las personas importantes para las instituciones ya que con sus conocimientos mejoran con la seguridad de las empresas (Muñez, 2015).

Hoy en día a las empresas le resulta beneficioso contar con los conocimientos y servicios de un hacker ético. Independientemente del tamaño de la empresa es decir sea grande o pequeña la empresa, debe de proteger su seguridad de una forma correcta (RD, 2018).

3. IMPLEMENTAR EL HACKING ÉTICO EN SISTEMAS FINANCIEROS

El hacking ético financiero es la capacidad de brindar una medida de seguridad, a su vez es conocido por revisar y verificar muchos aspectos de sistemas financieros y proteger la información de los clientes.

La misión de un hacker ético es implementar esta tecnología y seguir protocolos de seguridad, detectando las vulnerabilidades que se generan en el sistema financiero. La implementación del hacking ético en casos financieros es determinar y diagnosticar los servicios que pueden recibir ataques informáticos y caer en un riesgo de robar información y dinero de manera electrónica. Las metodologías de hacking ético, representan una fotografía al estado de la ciberseguridad de una organización en un determinado tiempo (Andrés, 2017).

La solución que se brinda a los usuarios de las entidades financieras es netamente importante ya que una vez que se corrige las vulnerabilidades, se debe dar el debido mantenimiento de la seguridad del sistema ya que ocurren actualizaciones de los sistemas financieros a diario (Arturo, 2015).

3.1. Importancia de la información para las organizaciones

Se ha considerado que todas las organizaciones, están compuestas por un conjunto de procesos que hace que se comuniquen entre sí a través de intercambio de informaciones, ya que la comunicación es el activo más importante de todas las empresas en la actualidad; por lo tanto, es importante que todas las organizaciones tengan toda su información respaldada y segura para evitar el robo de datos, se ha considerado que la seguridad de la información depende de que la empresa garantice sus principios fundamentales como son: la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad (Enrique & Sanches Allende, 2017).

3.2. Elementos esenciales de la seguridad:

- **Confidencialidad:** tiene que ver con la ocultación de información o recursos.
- **Autenticidad:** es la identificación y garantía del origen de la información.
- **Integridad:** se refiere a cambios no autorizados en los datos.
- **Disponibilidad:** posibilidad de hacer uso de la información y recursos deseados (Solano, 2011).

4. ¿QUÉ EVALÚA UN HACKER ÉTICO?

Es aquel que evalúa los servicios que ofrecen los hackers blancos, por lo tanto, las empresas son considerados como pruebas de penetración, con el objetivo de analizar que las empresas estén bien protegidas por algún ataque mal intencionado por personas externas y puedan ingresar al sistema de la empresa por medio de la red. A continuación se presenta (Figura 2) donde muestra las ventajas principales que posee un Hacking Ético.

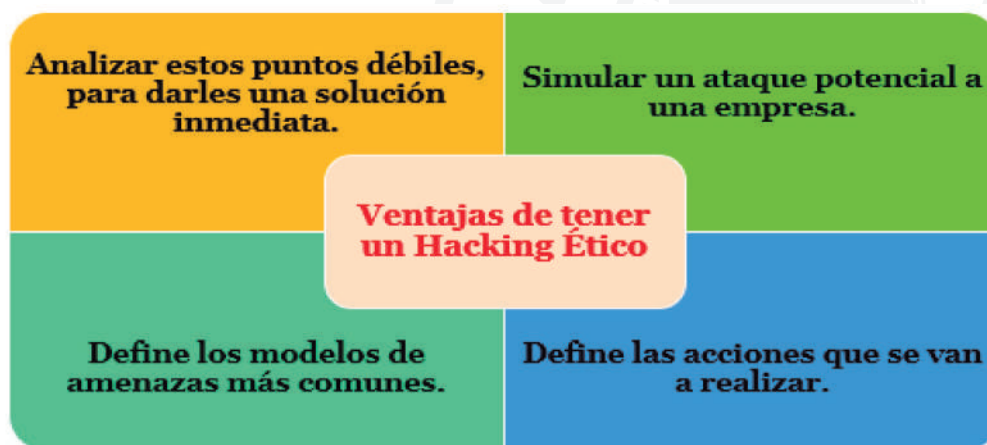


Figura 2 – Ventaja de un Hacking ético

Se ha demostrado que la mayoría de los hackers están motivados por la curiosidad de conocer nuevas herramientas para obtener información, por lo tanto, ellos crean nuevos programas que permiten el ingreso a cualquier empresa, teniendo como uno de su principal desafío encontrar la forma de evitar el robo de información. Si una persona quiere convertirse en un hacking ético o conocido también como sombrero blanco, lo puede realizar preparándose a menudo con las nuevas tecnologías que existen en la actualidad y puede ayudar a empresas a evitar que le roben su información.

Se ha considerado que la protección de los sistemas en la actualidad requiere de un amplio conocimiento de personas especializadas en este campo, ya que buscan evitar ataques a las instituciones sean estas públicas o privadas. Hoy en día la piratería ética efectiva se lo conoce como un conocimiento de la red de los sistemas, el uso de la piratería cada vez aumenta en instituciones financieras (Freeman, 2016).

5. ACTUALIDAD DEL HACKING ÉTICO

El ethical hacking se ha ido apropiando con gran fuerza a la parte de la seguridad informática, a escala en que las entidades financieras o afines aumentan y la innovación tecnológica crece de muy buena forma, surge así que este término está en un gran repunte y enterarse de que esta práctica está activa a nivel de la informática, se hace obligatorio pretender poner freno a los ataques informáticos y robo de información de las personas.

El hacking ético toma bien su lugar en las organizaciones financieras. A medida que los servicios tecnológicos evolucionan y las transacciones en línea que se realizan por las compras o servicios bancarios, es importante saber que los usuarios cada vez más implementan estos servicios que ofrecen las entidades bancarias para simplificar el tiempo neto que se puede emplear en este tipo de procesos tecnológicos, pero esto acarrea una preferencia del incremento de alteración de la seguridad informática, así como va en crecimiento los ataques denominados *phishing* contra entidades financieras y de esa manera también se implementan nuevas tecnologías de seguridad en las diferentes plataformas virtuales, también restauran y mejoran el trabajo de atacar con herramientas actualizadas y en mayor calidad, queriendo siempre vulnerar la seguridad informática quebrantando contra los pilares fundamentales de la seguridad informática: confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información. (Burgos Rivera, 2016).

6. CONCLUSIONES

Resulta importante contar con un hacking ético ya que permite prevenir un robo de información de la empresa por personas mal intencionadas que quieren hacer daño a las instituciones financieras.

Los ataques de seguridad en las entidades financieras, en la actualidad son muy comunes por medio de los hackers, por lo tanto, las empresas están en la obligación de mejorar su seguridad en sus datos.

Es importante que todas las empresas financieras cuenten con un hacking ético para así poder proteger sus datos con mayor seguridad. Teniendo como resultado el mostrar a accionistas, dueños o gerentes de la empresa cuales son las debilidades en seguridad que posee su negocio y así poder mejorarlas.

REFERENCIAS

- Andrés, S. M. (2017). *Metodología de hacking ético para instituciones financieras, aplicación de un caso práctico*. Tesis de Maestría, Cuenca.
- Arturo, U. L. (2015). *Hacking Ético, detección de vulnerabilidades en sistemas informáticos*. Universidad Piloto de Colombia, Colombia. Obtenido de <http://repository.unipiloto.edu>.

- co/bitstream/handle/20.500.12277/2898/00002225.pdf?sequence=1&fbclid=IwAR15fZJf7yhM44IK9G5QKmcLWg7nEUD-Cck5TP7nuZJF8JwuOU-FnUpObus
- Avila, M. A. (2019). *Hacking ético: Impacto en la Sociedad*. Bogotá, Colombia.
- Burgos Rivera, D. A. (2016). *La importancia del hacking ético en el sector financiero*. Universidad Piloto de Colombia. Bogota: Universidad Piloto de Colombia. Obtenido de <http://polux.unipiloto.edu.co:8080/00003049.pdf>
- DC. (16 de Febrero de 2016). Seguridad: Hackers atacan más a los bancos y gobiernos. (D. E. Comercio, Ed.) *Diario El Comercio*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/hackers-atacan-bancos-gobiernos-titulos.html>
- Enrique, J., & Sanches Allende, J. (2017). *Riesgo de Ciberseguridad en las empresas*. Madri.
- Freeman, R. (2016). Ethical hacking: what is it, and why would I need it?
- Gavilánez, R., & Zambrano, D. (2017). Análisis de los ataques de hackers a entidades financieras: Una revisión post-literaria. *JEM Journal of Economics and Management*, 1-8.
- Muñoz, A. (31 de 10 de 2015). ¿Qué es un hacker y qué tipos de hacker existen? *ComputerHoy*.
- RD. (31 de julio de 2018). *ReporteDigital*. Obtenido de Las ventajas de tener un hacker en el entorno empresarial: <https://reportedigital.com/seguridad/ventajas-hacker-entorno-empresarial/>
- Rivera, D. A. (s.f.). *La importancia del hacking ético en el sector financiero*. Bogotá, Colombia.
- Sandra, C. C. (2017). *White hat: Hacking ético*. Tesis de Licenciatura, Universidad Piloto de Colombia, Colombia.
- Solano, V.M. (2011). *Hacking y ciberdelito*. Universidad Politécnica de Valencia. Obtenido de <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/11856/memoria.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Soriano, A. G. (2018). Hacking ético: mitos y realidades. *revista.seguridad*(12).

